



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

Facultat de Dret  
Facultad de Derecho

**FACULTAD DE DERECHO**

**GRADO EN DERECHO**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**CURSO ACADÉMICO [2016-2017]**

TÍTULO:

**CRISIS MIGRATORIA Y CONTROL DE FRONTERAS: LA  
RESPUESTA DE LA UE A TRAVÉS DE LA GUARDIA EUROPEA DE  
FRONTERAS Y COSTAS**

AUTOR:

**JUAN ALBERO VALDÉS**

TUTOR ACADÉMICO:

**DR. D. MILLÁN REQUENA CASANOVA**

*“Hoy se buscan y se encuentran, comenzando a tejer la trama del futuro, aquellos que escoltaron los motivos de la actual crisis de la civilización europea, y que por ello recogen la herencia de todos los movimientos de elevación de la humanidad, náufragos por incomprensión del fin a alcanzar o de los medios de cómo alcanzarlos. La vía que hay que recorrer no es fácil, ni segura. Pero debe ser recorrida, y lo será.”*

Altiero Spinelli y Ernesto Rossi

*El Manifiesto de Ventotene*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Manifiesto di Ventotene e progetto di trattato che istituisce l'Unione europea: per rilanciare l'Europa Federale. (2014). Ventotene: Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli, p.50, disponible en: <http://www.minotariccoinforma.it/cgi-bin/news/Quaderno%20di%20Ventotene.pdf>. (última consulta el 5 de mayo de 2017).

## ÍNDICE

|                   |   |
|-------------------|---|
| Introducción..... | 7 |
|-------------------|---|

### PARTE I:

#### UN NUEVO ESCENARIO. LA CRISIS MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA

|   |    |
|---|----|
| 1.1- La "tragedia de los refugiados": la crisis migratoria en la Unión Europea..... | 8  |
| 1.2.- La crisis de la Unión Europea: Schengen en riesgo.....                        | 11 |
| 1.3.- Control y vigilancia de las fronteras. ....                                   | 15 |
| 1.3.1.- La externalización del control de la migración a terceros Estados .....     | 15 |
| 1.3.2.-Operaciones e instrumentos de la UE y Estados miembros .....                 | 18 |
| 1.3.2.1.-Instrumentos de control de las fronteras exteriores .....                  | 18 |
| 1.3.2.2.- Operaciones en el Mar Mediterráneo .....                                  | 19 |

### PARTE II:

#### LA NUEVA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS

|   |    |
|---|----|
| 2.1. La gestación de la nueva Agencia Europea de Fronteras y Costas .....   | 20 |
| 2.2.- Funciones de la Agencia .....   | 25 |
| 2.3.- Seguimiento y prevención de crisis .....  | 27 |
| 2.3.1.- La obligación de información .....  | 27 |
| 2.3.2. El seguimiento de los flujos migratorios y análisis de crisis. La figura del<br>funcionario de enlace..... | 28 |

|   |    |
|---|----|
| 2.3.3 Evaluación de la vulnerabilidad .....     | 30 |
| 2.4.-Gestión de fronteras exteriores .....      | 31 |
| 2.5.- Retorno .....                             | 37 |
| 2.6.- Cooperación por parte de la Agencia ..... | 38 |

### PARTE III:

## LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS ACTUACIONES TRANSFRONTERIZAS

|  |    |
|--|----|
| 3.1.- La Agencia y la defensa de los derechos fundamentales. ....                  | 41 |
| 3.1.1.- La positivación de los derechos fundamentales en la Agencia .....          | 41 |
| 3.1.2.- Protección y estrategia de los derechos fundamentales .....                | 44 |
| 3.1.3.- El agente de derechos fundamentales .....                                  | 47 |
| 3.1.4.- El mecanismo de denuncia.....  | 48 |
| 3.1.4.1.- Concepto y delimitación.....   | 48 |
| 3.1.4.2.- Procedimiento .....  | 50 |
| 3.2.- El derecho de asilo .....  | 54 |
| 3.2.1.- El derecho de asilo en las fronteras europeas .....                        | 54 |
| 3.2.2.- La Agencia como actor relevante en el sistema de cooperación reforzada ... | 56 |
| 3.2.2.1.- La actuación en los <i>hotspot</i> o “puntos críticos”.....              | 56 |
| 3.2.2.2.- La cooperación reforzada: un sistema condicionado .....                  | 59 |
| 4.- CONCLUSIONES.....  | 61 |
| 5.- BIBLIOGRAFÍA .....   | 65 |

## ABREVIATURAS

|         |   |
|---------|---|
| ACNUR   | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                               |
| Agencia | Agencia Europea de Fronteras y Costas   |
| AI AEEI | Oficina de Amnistía Internacional de las instituciones europeas                           |
| AIRE    | Asesoramiento sobre los derechos individuales en Europa                                   |
| AMIF    | Fondo de Asilo, Migración e Integración   |
| C       | Serie C (“Comunicaciones”) del Diario Oficial   |
| CCME    | Comisión de las Iglesias para los Migrantes en Europa                                     |
| CDFUE   | Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea                                       |
| CE      | Consejo Europeo   |
| CEAR    | Comisión Española de Ayuda al Refugiado   |
| CEDH    | Convenio Europeo Derechos Humanos   |
| CIJ     | Comisión Internacional de Juristas  |
| DOCE    | Diario Oficial de las Comunidades Europeas  |
| DOUE    | Diario Oficial de la Unión Europea  |
| EAP     | Proyecto de Capacitación y asociación para la gestión integrada de las fronteras del Este |
| EASO    | Oficina Europea de Apoyo al Asilo   |
| ECRE    | Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados   |
| EI      | Estado Islámico   |
| ELSJ    | Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia   |
| ESBG    | Sistema Europeo de Guardias Fronterizas   |
| EURODAC | Sistema de comparación de las impresiones dactilares                                      |
| EUROSUR | Sistema Europeo de Vigilancia Fronteriza  |
| EUROPOL | Oficina Europea de Policía  |
| FRA     | Agencia de Derechos Fundamentales   |
| FRONTEX | Agencia Europea de Fronteras y Costas   |
| Guardia | Guardia Europea de Fronteras y Costas   |
| ISF     | Fondo de Seguridad Interna  |
| JRS     | Servicio Jesuita a Refugiados Europa  |
| L       | Serie L (“Legislación”) del Diario Oficial  |

|                |  |
|----------------|--|
| ODIHR          | Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos       |
| OEAA           | Oficina Europea de Apoyo al Asilo                              |
| OMI            | Organización Internacional para las Migraciones                |
| ONG            | Organización No Gubernamental                                  |
| OSCE           | Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa      |
| PESC           | Política Exterior y de Seguridad Común                         |
| PIB            | Producto Interior Bruto  |
| PICUM          | Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes |
| Indocumentados |  |
| SAR            | Búsqueda y Rescate   |
| SBM            | Gestión de Fronteras Schengen                                  |
| SECA           | Sistema Europeo Común de Asilo                                 |
| SIS            | Sistema de Información de Schengen                             |
| SOLID          | Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios                |
| RABIT          | Equipos de intervención rápida en las fronteras                |
| TEDH           | Tribunal Europeo de Derechos Humanos                           |
| TFUE           | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea                  |
| TJUE           | Tribunal de Justicia de la Unión Europea                       |
| TUE            | Tratado de la Unión Europea                                    |
| UE             | Unión Europea  |
| UNICEF         | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia                  |
| Unión          | Unión Europea  |
| VIS            | Sistema de Información de Visados                              |

## INTRODUCCIÓN

La frontera, como institución jurídica, responde a una necesidad histórica básica: delimitar las esferas políticas, sociales y económicas entre las distintas sociedades. La gestión y control de las fronteras ha sido siempre una cuestión de importancia capital para cualquier comunidad. Los Estados deben garantizar la inviolabilidad de sus territorios vigilando y supervisando sus límites<sup>2</sup>. Uno de los fenómenos humanos que más ha afectado a lo largo de la historia a esta institución han sido los flujos migratorios. Los desplazamientos masivos de personas siempre han supuesto una exigencia y un reto para las autoridades y organismos encargados de controlar y supervisar las fronteras.

Desde principios de 2015, las fronteras exteriores de la UE se vieron desbordadas por la ingente corriente de refugiados que llegaban a los límites comunitarios. Los efectos de estos flujos migratorios fueron dobles; por un lado, la UE era testigo de una de las mayores tragedias humanitarias desde la Segunda Guerra Mundial, y por otro, la supervivencia del espacio Schengen era puesta seriamente en duda con las graves dificultades que tenían las autoridades comunitarias para gestionar y supervisar las fronteras europeas. Para afrontar esta situación, el 14 de septiembre de 2016, la Comisión aprobó el Reglamento 2016/1624<sup>3</sup> por el que se creaba la Guardia Europea de Fronteras y Costas, instrumento gestado “con el objetivo de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, con miras a gestionar eficazmente el cruce de las fronteras exteriores”<sup>4</sup>.

La propuesta de este trabajo de fin de grado tiene como objeto el estudio y análisis del Reglamento 2016/1624 que establece la creación una Guardia Europea de Fronteras y Costas. Para ello, hemos estructurado el presente comentario en tres partes. La primera de ellas, introducirá el marco contextual en el que se desarrolla este instrumento jurídico. Abordaremos de forma sucinta la crisis migratoria que está atravesando desde 2015 la UE; el desafío que supone aquella para el espacio Schengen y, por último, describiremos

---

<sup>2</sup> Del Valle, A., “Las fronteras de la Unión-El modelo europeo de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 12 (2002). p. 300; Del Valle, A., “Control de fronteras y Unión Europea. AFDUAM, nº 7 (2003), *Movimientos migratorios y Derecho*. p.67.

<sup>3</sup> REGLAMENTO (UE) 2016/1624 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) nº. 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, *DOUE* L 251/1, del 16.9.2016

<sup>4</sup> *Ibíd.*, Art. 1

brevemente cómo ha sido el control y vigilancia de las fronteras comunitarias hasta ahora. La segunda parte se centrará en el estudio de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, concretamente se abordará la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas<sup>5</sup>. En esta sección analizaremos cómo ha sido la gestación de este organismo desde su creación por primera vez el 26 de octubre de 2004 para reflexionar sobre si la creación de la Agencia responde a una mera evolución de la misma o a una creación *ad hoc* con la finalidad de resolver la crisis de los refugiados. Comentaremos también, las competencias, funciones y tareas que debe realizar en sus operaciones la propia Agencia, así como la cooperación que establece con otros actores relevantes en la gestión de las fronteras, como son ciertas Instituciones, organismos o terceros Estados. En la tercera parte, estudiaremos la protección de los derechos fundamentales por parte de la Agencia. Para ello, en primer lugar expondremos cómo ha sido el proceso a través del cual se ha establecido una regulación de los derechos fundamentales en la norma de la Agencia; en segundo lugar, describiremos la estrategia desplegada por la misma para llevar a cabo una protección de los derechos fundamentales; en tercer lugar, haremos hincapié en el proceso por el cual se ha establecido un mecanismo de denuncias en el Reglamento 2016/1624; y por último, se abordará el papel que desempeña la Agencia dentro del sistema de cooperación reforzada en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), concretamente en los *hotspot* o “puntos críticos”.

## **PARTE I: UN NUEVO ESCENARIO. LA CRISIS MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **1.1- LA “TRAGEDIA DE LOS REFUGIADOS”: LA CRISIS MIGRATORIA DE LA UE**

En la primavera de 2015 Europa presenció la mayor tragedia humanitaria desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, 3.571 personas perecieron en su quimérica decisión de cruzar el Mediterráneo<sup>6</sup>. Sin embargo, ya en 2013 se presagiaba con los

---

<sup>5</sup> Con el nombre de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (a partir de ahora Agencia) se conocía comúnmente FRONTEX, agencia creada en 2004 para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>6</sup> De Lucas, J. (2016). *Mediterráneo*. 2nd ed. Valencia: Tirant Humanidades.



sucesos trágicos de la isla de Lampedusa (Italia)<sup>7</sup>, la deriva que estaba tomando la situación en las fronteras exteriores europeas.

En el año 2015 se contabilizó un flujo migratorio sin precedentes. De acuerdo con el “Análisis de Riesgos del 2017”<sup>8</sup>, elaborado por la Agencia Europea para la Gestión Operativa de las Fronteras Exteriores – conocida comúnmente como FRONTEX –, en ese año se detectaron 1.822.177 cruces fronterizos ilegales. Una cifra desorbitante si la comparamos con el año anterior y posterior. En 2014, el número de cruces ilegales no rebasó las 282.933, mientras que en el 2016 fueron 511.371.

Según el informe FRAN Q2 2016<sup>9</sup>, hay cuatro flujos o vías migratorias de acceso a Europa, a saber; la ruta mediterránea del oeste, la del este, la central y la ruta de los Balcanes Occidentales. De estas cuatro, la más significativa por su alto número de migrantes/refugiados es la vía mediterránea central, donde en el segundo trimestre del 2016 se registraron 51.450 cruces, un 16,9% menos que en el cuatrimestre anterior. En esta vía y en el Mar Egeo, FRONTEX rescató en todas sus operaciones marítimas desplegadas más de 90.000 personas<sup>10</sup>. Estos flujos migratorios mixtos<sup>11</sup> proceden de “Estados fracasados” como Afganistán, Siria, Eritrea; o con estructuras político-institucionales muy débiles, como Malí o Nigeria, caracterizados por el conflicto armado permanente, la pobreza extrema y la vulneración grave y sistemática de los derechos humanos. En la línea de lo anterior, cabe destacar el cambio significativo que se ha producido en los últimos años respecto a las causas y motivaciones que llevan a las migraciones forzadas. Hasta el 2011 los flujos se asociaban con la desigualdad económica y el desequilibrio demográfico; no obstante, en los últimos tres años las razones tienen que ver con los conflictos armados y la inestabilidad política. Un ejemplo claro de los efectos que suponen esos enfrentamientos se aprecia con el conflicto armado en Siria.

---

<sup>7</sup> Según el Informe *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*, en octubre de 2013 perdieron la vida 366 personas cuando su bote se incendió y hundió ante las costas de la isla de Lampedusa. Véase International Organization for Migration (2014). *Fatal Journeys Tracking Lives lost during Migration*. p.11, disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys\\_countingtheuncounted.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys_countingtheuncounted.pdf). (última consulta el 28 de abril de 2017)

<sup>8</sup> FRONTEX (2017). *Risk Analysis for 2017*, p.16, disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf). (última consulta el 11 de marzo de 2017)

<sup>9</sup> FRONTEX, (2016). *FRAN 2016 Q2*. pp.10-11, disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_2016\\_Q2.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_2016_Q2.pdf) (última consulta el 11 de marzo de 2017)

<sup>10</sup> Véase [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf). (última consulta el 11 de marzo de 2017)

<sup>11</sup> Por flujos migratorios mixtos se entiende aquellos integrados por migrantes y refugiados

Más de 4 millones de personas se han desplazado buscando protección en territorios más seguros, con mayor estabilidad política. Sólo Turquía ha acogido a 2,5 millones de personas en campamentos de “refugiados de guerra” durante los primeros años del conflicto<sup>12</sup>.

En efecto, el Mediterráneo es hoy la mayor fractura demográfica del planeta: hay una proporción inversa y desorbitada entre el PIB y la tasa de crecimiento demográfico a una y otra orilla de nuestro mar<sup>13</sup>. Así lo refleja los datos que ofrece el informe *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration* el cual estima que entre el año 2000 y 2014 perdieron la vida 20.400 personas en las fronteras exteriores de Europa<sup>14</sup>. Cifra que no tiene comparación en ningún lugar del mundo.

Además, en este contexto dramático, ese alud de refugiados que intenta alcanzar el continente europeo constituye un fructífero negocio para las mafias de tráfico de personas. Sólo en 2015 el 90% de los migrantes que consiguieron alcanzar Europa lo hicieron a través de redes criminales, traficantes o pasadores de personas. Ese mismo año esas mafias lograron mover 4.000<sup>15</sup> millones de euros,<sup>16</sup> por persona.

Todas estas cifras y datos representan una realidad dura y preocupante. Sin embargo, lo más alarmante desde una perspectiva jurídica, es ver que esos sujetos están desprovistos de cualquier derecho y libertad. No lo tenían en su lugar de origen, no lo tienen durante el trayecto que les lleva a Europa y no lo tienen –en la gran mayoría de casos- en las propias fronteras europeas. Como afirma A. Del Valle Gálvez, la crisis de los refugiados ha puesto en duda los valores propios de Europa y de la identidad europea

---

<sup>12</sup> Esta información se puede consultar en [http://www.academia.edu/21652544/2016---UNION EUROPEA CRISIS DE REFUGIADOS Y LIMES IMPERII - The European Union the refugee crisis and limes imperii](http://www.academia.edu/21652544/2016---UNION_EUROPEA_CRISIS_DE_REFUGIADOS_Y_LIMES_IMPERII_-_The_European_Union_the_refugee_crisis_and_limes_imperii).

<sup>13</sup> De Lucas, J. (2016). *Mediterráneo...*, op.cit, p.53.

<sup>14</sup> Este informe se puede consultar en la web [https://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys\\_countingtheuncounted.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys_countingtheuncounted.pdf).

<sup>15</sup> De acuerdo con el *Informe sobre redes de tráfico de personas* realizado por Europol e Interpol, las organizaciones mafiosas que dirigen las rutas y controlan los flujos migratorios irregulares habrían conseguido unos ingresos de entre 5.000 y 6.000 millones de euros en 2015. Véase *Europa press*, (2016). “El negocio del tráfico de personas en Europa”; disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-llegada-refugiados-europa-genero-beneficios-6000-millones-mafias-20160517153645.html> (última consulta realizada el 11 de marzo de 2017). Para más información sobre el informe citado, véase INTERPOL (2017). *El tráfico de migrantes es un “negocio multinacional”*, según un informe conjunto de Europol e INTERPOL. 13.05.2016, disponible en: <https://www.interpol.int/es/Centro-de-prensa/Noticias/2016/N2016-062>. (última consulta el 11 de marzo de 2017)

<sup>16</sup> Diario *La Vanguardia* (2016), “El negocio de los refugiados: los traficantes ingresan más de 4.000 millones con el tráfico de personas a Europa”: 17.05.2016 disponible en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160517/401853418643/negocio-refugiados-migrantes-europa-trafico.html>. (última consulta el 11 de marzo de 2017)

en el comportamiento de los Estados miembros y de la UE<sup>17</sup>. Muchos de los valores previstos en el art. 2 del TUE, los cuales constituyen la esencia del proyecto europeo, quedan desdibujados ante la pasividad y falta de voluntad que muestran las autoridades e instituciones comunitarias a la hora de abordar determinadas circunstancias.

Un ejemplo dramático de estas situaciones podemos observarlo en los diversos asentamientos improvisados que se han establecido en algunos países europeos para albergar esta masa de gente. Uno de estos refugios es la llamada “Jungla de Calais”, término utilizado para referirse al campamento temporal situado a las afueras de la ciudad que le da nombre. En él malvivían entre 4.000 y 6.000 migrantes y solicitantes de asilo esperando poder llegar a Reino Unido. En 2016 el gobierno francés ordenó el cierre de este ignominioso lugar; no obstante, el problema persiste en la actualidad ya que los refugiados y migrantes se han desplazado a los alrededores de París, produciendo otra *jungla* con al menos 3.000 personas<sup>18</sup>.

## 1.2.- LA CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA: SCHENGEN EN RIESGO

Desde la perspectiva europea, la presión migratoria tiene un trasfondo político que va más allá de la crisis humanitaria. Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 se ha producido una especial preocupación por la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo. En la UE esa inquietud se acrecentó tras los sucesos trágicos en París, Niza y Berlín, donde integrantes del grupo terrorista *Daesh* perpetraron atentados contra la población civil. Esta situación provocó el recelo por parte de algunos dirigentes políticos europeos a aceptar la acogida de los migrantes y refugiados, emitiendo discursos cuyo contenido giraba en torno a la imperiosa necesidad de salvaguardar la seguridad interior de los Estados.

La creciente presión en las fronteras exteriores de la UE en 2016 derivada de los flujos migratorios mixtos provocó que algunos Estados miembros dejaran traspasar sus

---

<sup>17</sup> Del Valle, A. (2016). “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 55 (2016). p.761.

<sup>18</sup> “La Jungla de Calais, un infierno en la tierra de asilo”, Diario *El País*, 7.10.2015, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/06/actualidad/1444149833\\_636094.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/06/actualidad/1444149833_636094.html). (última consulta el 11 de marzo de 2017); “Tras el cierre de la ‘Jungla’ de Calais, 3.000 migrantes acampan en París”, Diario *El País*, 28.10.2016, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/28/actualidad/1477658222\\_608916.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/28/actualidad/1477658222_608916.html). (última consulta el 11 de marzo de 2017)

fronteras ante la imposibilidad de gestionar los flujos migratorios<sup>19</sup>. Como respuesta a esto, otros Estados miembros decidieron reintroducir temporalmente controles fronterizos interiores, poniendo en cuestión el espacio Schengen<sup>20</sup>. Por primera vez desde su creación en 1985 se ponía en duda el espacio europeo sin fronteras interiores que supone el área Schengen, uno de los emblemas de la UE.

Esas preocupaciones ante la hipotética quiebra de Schengen residían en el coste que supondría dismantelar el propio sistema de libre circulación y restaurar los controles fronterizos internos. Como establece el documento *Restablecer Schengen-Hoja de ruta*, la necesidad de volver a restablecer controles fronterizos internos implicaría un gasto que oscilaría entre 5.000 y 18.000 millones de euros al año. Un coste directo adicional calculado en 7.500 millones de euros para el transporte de mercancías por carretera entre los Estados miembros, así como retrasos y dilaciones en las entregas. Un coste para los trabajadores transfronterizos de entre 1.300 y 5.200 millones de euros en términos de tiempo perdido. Un coste para las Administraciones nacionales de, al menos, 600 millones de euros en aumentar los funcionarios destinados a las fronteras. Pérdidas en el sector del turismo derivadas del incremento de los costes fronterizos y de las disminuciones de las pernoctaciones. Y, por último, la hipótesis de dismantelar Schengen conllevaría inevitablemente plantear la desaparición de la Unión monetaria, pues ¿qué sentido tiene mantener una moneda única en un espacio de circulación restringido? En definitiva, el desvanecimiento del proyecto europeo que hoy conocemos.

Esta cuestión ha sido planteada por las instituciones europeas como un asunto de importancia capital, la cual ha de sobreponerse sobre cualquier otra circunstancia o contingencia, incluida la propia tragedia de los refugiados. La Dirección General de Asuntos Internos de la Comisión Europea asignó entre 2007 y 2013 casi 4.000 millones de euros a los cuatro instrumentos de financiación establecidos en virtud del Programa para la Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (SOLID)<sup>21</sup>, de los cuales el 46%

---

<sup>19</sup> Concepto que la Comisión ha denominado en el documento *Restablecer Schengen-Hoja de ruta* como política de “permitir el paso”. Véase Comisión Europea (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Restablecer Schengen - Hoja de ruta*. COM (2016) 120 final. 4.03.2016; p. 8.

<sup>20</sup> Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes

<sup>21</sup> Los cuatro instrumentos previstos en el SOLID son el Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo para los Refugiados, el Fondo de Integración y el Fondo para el Retorno. En abril de 2014 esos cuatro fondos se sustituyeron por 2 nuevos; el Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF) y el Fondo de Seguridad Interior (ISF).

se destinaba a las Fronteras Exteriores, mientras que sólo el 17% a los refugiados<sup>22</sup>. Asimismo, el Consejo Europeo en su reunión de los días 18 y 19 de febrero de 2016 exhortaba a los Estados miembros que estaban aplicando la denominada política de “permitir el paso” a que dejaran de hacerlo, ya que manifestaba que tal política es incompatible con las “normas de Schengen y Dublín”, y fomenta los movimientos secundarios en el espacio europeo sin fronteras interiores<sup>23</sup>.

Dicho esto, es imprescindible evitar abordar la supervivencia de Schengen como un dilema entre la gestión adecuada de los flujos migratorios o salvar el propio sistema de fronteras. Sugerir tal proposición sería analizar el problema desde una visión distorsionada e interesada. No podemos plantear tal disyuntiva por varias razones. En primer lugar, abogar por la protección de las fronteras exteriores como prioridad absoluta fundamentada en la necesidad de garantizar los derechos y libertades de los integrantes del acervo Schengen supone a la vez, la vulneración y desprotección de los derechos y libertades de otro grupo de sujetos. Esto no puede ser admisible dentro del marco jurídico que ofrece el TUE, cuyo art. 2 establece que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos. Además, el art. 21.1 TUE establece que la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación -los citados anteriormente, amén de la universalidad de los derechos humanos-, desarrollo y ampliación.

En segundo lugar, porque resumir la crisis fronteriza a tal dilema nos llevaría a renunciar a una de las dos opciones, siendo cuestiones concomitantes y dependientes entre sí. En 2009, se aprobó el Programa de Estocolmo con el lema “Una Europa *abierta* y segura que sirva y proteja al ciudadano”<sup>24</sup>. Dicho texto contenía una serie de prioridades políticas como el fomento de los derechos fundamentales, una Europa de la ley y la justicia, el acceso a Europa en un mundo globalizado, el desarrollo de una Europa de “*responsabilidad, solidaridad y la colaboración de los ámbitos de la migración y el*

---

<sup>22</sup> Se puede consultar esta información en el informe “*El coste de la fortaleza europea*” presentado por Amnistía Internacional y publicado en 2014 dentro del marco de la campaña “*S.O.S. Europa. Primero las personas, luego las fronteras*”.

<sup>23</sup> Consúltese el documento “*Restablecer Schengen – Hoja de ruta*”, publicado por la Comisión Europea el 4 de marzo de 2016.

<sup>24</sup> Consejo Europeo, Programa de Estocolmo - “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, 2010/C 115/01, 4.05.2010.

asilo”<sup>25</sup>. Defender Schengen implica preservar esas prioridades políticas y, por consiguiente, conlleva afrontar la crisis humanitaria en nuestras fronteras exteriores.

En tercer lugar, el día 26 de junio de 2016 la Alta Representante de la PESC, Federica Mogherini, presentaba un ambicioso documento en materia de seguridad: la “*Estrategia Europea de Seguridad Europea de 2016*”<sup>26</sup>. En la primera parte de este documento, titulado “*Una estrategia global para defender los intereses de nuestros ciudadanos*” se manifiesta la necesidad de una UE que promueva los derechos humanos y las libertades fundamentales. En la parte *Principios directores de la Acción Exterior*, el principio de compromiso hace referencia a que la globalización y la interdependencia no permiten que la Unión se aísle del resto del mundo, de los avances tecnológicos o de las migraciones<sup>27</sup>. Por eso, la política migratoria de la UE debe asumir una dimensión exterior. Este documento incide tanto en la defensa del área Schengen como en la preservación de los *derechos fundamentales* de los ciudadanos de terceros países.

La “tragedia de los refugiados” ha supuesto un desafío para el área Schengen. Los flujos migratorios mixtos tienen su origen en diversas causas que motivan los desplazamientos forzosos a gran escala y que probablemente perduren en el tiempo, con más o menos intensidad<sup>28</sup>. Por ello, se debe garantizar y salvaguardar Schengen pero siempre desde la protección de los derechos fundamentales y los valores europeos.

---

<sup>25</sup> Consejo Europeo, Programa de Estocolmo - “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, 2010/C 115/01, 4.05.2010. Véase pp. 4-5 en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&qid=1489247063596&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&qid=1489247063596&from=ES). (última consulta el 11 de marzo de 2017)

<sup>26</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. (2016). Disponible en: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf) (última consulta el 11 de marzo de 2017)

<sup>27</sup> De Carlos Izquierdo, J. (2016). *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*, pp.14-17. Véase el sitio web [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2016/DIEEEM16-2016\\_EstrategiaSeguridad\\_DeCarlos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf). (última consulta el 11 de marzo de 2017)

<sup>28</sup> Hay que diferenciar entre migración regular, irregular y refugiados o solicitantes de asilo. Ejemplo claro de ello es la postura que se mostró en la “Estrategia Europea de Seguridad de 2003”, en la cual se asociaba la delincuencia, el tráfico de drogas y la trata de personas a los flujos migratorios irregulares, los cuales se calificaban como de potencial amenaza para la seguridad interna de la UE.

### 1.3.- CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS.

#### 1.3.1.- LA EXTERNALIZACIÓN DEL CONTROL DE LA MIGRACIÓN A TERCEROS ESTADOS.

La “Agenda Europea de Migración<sup>29</sup>”, adoptada por la Comisión Europea en 2015, propuso reforzar y profundizar la cooperación con terceros países en diferentes cuestiones como el retorno, el control de los flujos migratorios o la lucha contra el tráfico de personas. La asociación con países de origen y países de tránsito es crucial pues permite obtener un conocimiento más próximo en relación a cambios de los flujos migratorios, una mayor rapidez en las actuaciones, así como la prevención de las mismas.

En la Cumbre de La Valeta en 2015, se estableció un plan político y de acción dirigido a intensificar y fortalecer la cooperación entre la UE y determinados países y regiones de África en materia de migración irregular, migración legal y movilidad, protección y asilo, lucha contra el tráfico de seres humanos, operaciones de retorno, readmisión y reintegración. Siguiendo esta dirección, el 7 de junio de 2016 la Comisión presenta un “*Nuevo Marco de Asociación en Materia de Migración*”. Los objetivos que se pretenden alcanzar son la protección de las vidas, incrementar los retornos, permitir a los migrantes y refugiados permanecer más cerca de su hogar y, a largo plazo, colaborar en el desarrollo de los países para abordar las causas profundas de la migración irregular<sup>30</sup>. Esta asociación se materializará a través de acuerdos con Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía. También se propone la Comisión en ese documento reforzar su compromiso con Libia<sup>31</sup> y Túnez.

Otro importante acuerdo ha sido el alcanzado el 2 de octubre de 2016 entre la UE y Afganistán. La necesidad de establecer una cooperación entre ambos Estados resulta

---

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una Agenda Europea de Migración”, *Doc. COM (2015) 240 final*, de 13.5.2015.

<sup>30</sup> *European Commission - press releases - La Comisión anuncia un Nuevo Marco de Asociación en Materia de Migración: una cooperación reforzada con terceros países para gestionar mejor la migración.* Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2072\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_es.htm). (última consulta el 11 de marzo de 2017)

<sup>31</sup> A principios de febrero de 2017 se firmó el “Memorando de entendimiento” sobre cooperación en el campo del desarrollo para combatir la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos, el contrabando y el fortalecimiento de la seguridad fronteriza entre el Estado de Libia y la República Italiana. La finalidad de este documento es llevar a cabo una mejor vigilancia y seguridad en las fronteras de Libia, tierra y mar, para garantizar la reducción de los flujos de inmigración ilegal, la lucha contra la trata de personas y el contrabando de combustible. Para más información véase el sitio web: [http://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti\\_accordo\\_italia-libia\\_ecco\\_cosa\\_contiene\\_in\\_memorandum-157464439/](http://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/). (última consulta el 17 marzo de 2017)

evidente, pues Afganistán es el segundo país (tras Siria) emisor de migrantes y refugiados<sup>32</sup>. El denominado “*Acuerdo conjunto de la UE y Afganistán para asuntos migratorios*”<sup>33</sup> tiene como objetivos mejorar la cooperación bilateral entre ambos actores internacionales en materia de migración. Concretamente, se abordan temas referentes a la prevención de la migración irregular, el retorno de irregulares a Afganistán dentro de un marco de seguridad y dignidad, especialmente en cuanto a la protección de grupos vulnerables; mujeres y niños. También se establece en el acuerdo la necesidad por parte del gobierno afgano de realizar campañas de información y concienciación sobre los peligros de la inmigración ilegal, con el propósito de prevenir los flujos irregulares. La UE se compromete a financiar dichas campañas. Esta modalidad de acuerdo (que no es un tratado internacional) viene a desarrollar con más concreción algunos de los objetivos que planteó el Consejo en junio de 2014 a través de la “*Estrategia de la UE 2014-2016*” con Afganistán<sup>34</sup>.

Por último, el acuerdo más relevante hasta la fecha realizado por la UE dentro de ese proceso de externalización del control de las fronteras es el celebrado con Turquía. La relevancia de este “*Plan de Acción Conjunto UE/Turquía*” reside no tanto en las cifras de migrantes y refugiados procedentes de Turquía, sino en la posición geográfica limítrofe con Grecia y los Balcanes Occidentales, principales regiones junto con Italia afectadas por la crisis migratoria.

El acuerdo con Turquía se materializó a través de la “*Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016*”<sup>35</sup>. En dicho documento ambos firmantes se comprometían a cumplir las siguientes obligaciones. En primer lugar, todos los migrantes irregulares o solicitantes de asilo cuya solicitud haya sido declarada inadmisibles que crucen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo serán retornados a Turquía. En segundo lugar, por cada

---

<sup>32</sup> Según la EASO, solamente en 2015 se presentaron en Europa 196.700 solicitudes de asilo por parte de nacionales afganos, cuatro veces más que en 2014: Véase EASO (2015). *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*, P.10. Enlace sitio web [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN\\_%20Annual%20Report%202015\\_1.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf). (última consulta el 17 de febrero de 2017)

<sup>33</sup> “Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU”, de 2 de octubre de 2016. Véase [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_afghanistan\\_joint\\_way\\_forward\\_on\\_migration\\_issues.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf). (última consulta el 17 de febrero de 2017)

<sup>34</sup> Para más información sobre la “*Estrategia de la UE 2014-2016*” con Afganistán, consúltese el documento <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11168-2014-INIT/es/pdf#page=4>. (última consulta el 17 de febrero de 2017)

<sup>35</sup> Consejo Europeo, (2016). *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*. Comunicado de prensa 144/16, 18.03.2016 ; disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-e-turkey-statement/>. (última consulta 17 de febrero de 2017)



sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE (1:1). En tercer lugar, Turquía tomará todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal desde Turquía a la UE. En cuarto lugar, la UE, deberá acelerar el desembolso de los 3.000 millones de euros inicialmente asignados en virtud del “Mecanismo para los refugiados en Turquía”<sup>36</sup>. Además, se establece la posibilidad de ampliar esa financiación en otros 3.000 millones de euros adicionales hasta el 2018.

Sin embargo, este acuerdo ha generado diferentes críticas por parte de diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) y agencias internacionales. Así, Amnistía Internacional a través del documento titulado “*No safe refugees: Asylum seekers and refugees denied effective protection in Turkey*” afirma que dicho acuerdo es ilegal e inadmisible. Sostiene que la UE debe compartir y no externalizar sus responsabilidades en materia de gestión de las fronteras exteriores. Además, esta ONG sostiene que a finales de 2015 y principios de 2016 Turquía retornó migrantes y solicitantes de asilo procedentes de Afganistán, Siria e Irak a sus países de origen, vulnerando el principio *non refoulement*<sup>37</sup>. Por su parte, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) se posicionó de forma análoga en torno a la ilegalidad del Acuerdo UE/Turquía<sup>38</sup>. En cambio, para el Alto Representante de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) lo realmente importante es que se protejan los derechos humanos y aunque no se opone directamente al acuerdo, sí muestra su especial preocupación porque Turquía respete los derechos humanos fundamentales de las personas retornadas<sup>39</sup>. Incluso el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude-Juncker, mostró su malestar por la viabilidad del acuerdo tras el fallido golpe de Estado ocurrido en Turquía en julio de 2016 que ha vuelto a plantear el debate relativo a la introducción de la pena de muerte en dicho

---

<sup>36</sup> Consejo de la UE, (2016). *Mecanismo para los refugiados en Turquía: Los Estados miembros acuerdan los detalles de financiación*, Comunicado de prensa 25/16, 3.02.2016. Véase el sitio web [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/2/40802208322\\_es.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/2/40802208322_es.pdf) (última consulta el 11 de marzo de 2017)

<sup>37</sup> Amnistía Internacional, (2016). *No safe refuge asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*. pp.9-12. Véase también sitio web [http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/eu/asylum-and-migration/eu-s-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal-0983/#.WMQ7h\\_k1\\_cs](http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/eu/asylum-and-migration/eu-s-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal-0983/#.WMQ7h_k1_cs) (última consulta 11 marzo de 2017)

<sup>38</sup> CEAR, (2016). *CEAR denuncia junto a 300 organizaciones el acuerdo UE-Turquía*; 4.05.2016; disponible en: <https://www.cear.es/cear-denuncia-junto-a-mas-300-organizaciones-el-acuerdo-ue-turquia/>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

<sup>39</sup> ACNUR, (2016). *Posición de ACNUR sobre el acuerdo UE-Turquía: deben prevalecer las garantías en materia de asilo*; 18.03.2016; disponible en: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2445-2016-03-21-10-57-17>. (última consulta el 18 de marzo de 2017).

país<sup>40</sup>. La cooperación con terceros países es fundamental para poder gestionar las migraciones y las solicitudes de asilo. No obstante, se debe garantizar ante todo la defensa y salvaguarda de los derechos fundamentales de los sujetos envueltos en estas situaciones. Además, son muchas las dudas que recaen sobre Turquía como *tercer país seguro*, ya que no hay garantías de que no se produzca la vulneración de derechos fundamentales en dicho país tras las purgas cometidas por el Gobierno de R. Erdogan tras el fallido golpe de Estado de julio de 2016.

### 1.3.2.- OPERACIONES E INSTRUMENTOS DE LA UE Y ESTADOS MIEMBROS

#### 1.3.2.1.-INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES

La salvaguarda y protección de las fronteras exteriores, así como la asistencia e intervención en las mismas se ha llevado a cabo por parte de la Unión y de los Estados miembros con diferentes instrumentos. El pilar central de la gestión de las fronteras exteriores es el Código de fronteras Schengen<sup>41</sup>, que determina las normas relativas al cruce de fronteras exteriores. Junto a él, conviven una serie de mecanismos desarrollados para garantizar los *limes* europeos, tales como el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS), EUROSUR o la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (conocido como FRONTEX)<sup>42</sup>. Nos centraremos en estos dos últimos.

Poco tiempo después de que FRONTEX viera la luz el 26 de octubre de 2004, el Consejo encargó a este organismo dos “Estudios de viabilidad” referentes a las fronteras exteriores marítimas, el MEDSEA y el BORTEC. El primero tenía como fin la supervisión y la vigilancia de la frontera marítima en el Mediterráneo a través de la creación de una “red de patrullas costeras” en la que participasen los Estados miembros de la Unión y los países norteafricanos. El segundo Estudio tenía como objeto establecer un sistema de vigilancia que cubriese toda la frontera meridional de la UE y el

---

<sup>40</sup> El Mundo, (2017). *El acuerdo sobre los refugiados entre Turquía y la UE está en "riesgo"*; 30.07.2016; disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/30/579cbc30e5fdea2d328b4606.html> (última consulta el 18 de marzo de 2017)

<sup>41</sup> REGLAMENTO (UE) N° 1051/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 22 de octubre de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales, *DOUE* L 295/1, de 6.11.2013.

<sup>42</sup> REGLAMENTO (CE) No 2007/2004 DEL CONSEJO de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *DOUE* L 349/1, de 25.11.2004.

Mediterráneo<sup>43</sup>. Paralelamente al desarrollo de estos estudios, la Comisión solicitó la creación de un sistema de vigilancia de las fronteras (EUROSUR). Este instrumento de apoyo a FRONTEX tiene como objetivo apoyar a los Estados miembros mediante el aumento del conocimiento real de las fronteras, es decir, incrementar la capacidad de reacción en cuanto a la migración, la delincuencia transfronteriza y la prevención de muertes en el mar. En sí mismo, constituye una red de centros nacionales de coordinación, a través de los cuales se intercambia información entre los Estados miembros y FRONTEX<sup>44</sup>. Este último mecanismo de control de las fronteras exteriores se analizará más adelante.

### 1.3.2.2.- OPERACIONES EN EL MAR MEDITERRANEO

A raíz de los trágicos sucesos ocurridos en octubre de 2013 en la isla de Lampedusa, el Gobierno italiano impulsó de manera unilateral la “Operación *Mare Nostrum*”, con la finalidad de vigilar el Mediterráneo entre la costa este de Túnez y las costas del sur de Italia. Esta misión duró hasta finales de 2014. Durante ese periodo de tiempo la marina italiana logró rescatar a más de 150.000 personas. Un año después de la creación de esta operación y después de algunas reticencias, la UE asumiría el control de la operación, pasándose a llamarse ésta “Operación Tritón”, la cual sería coordinada por FRONTEX. Sin embargo, ésta tenía un presupuesto de 2,9 millones de euros, muy inferior al de su antecesora. Además, la “Operación Tritón” se concebía como una intervención enfocada más a la vigilancia que al rescate<sup>45</sup>.

Sin embargo, “Tritón” no era la primera intervención marítima de FRONTEX en el Mediterráneo pues desde 2006 llevaba activada la “Operación Poseidón”. Nueve años después, esta operación sería rebautizada como “Operación de Intervención Rápida Poseidón”, pues algunos Estados miembros solicitaban incrementar la financiación de dicha operación, siguiendo la gestión de la misma en manos de FRONTEX. Estas

---

<sup>43</sup> Cortés Márquez, R. (2008). *La vigilancia de las fronteras marítimas en la Unión Europea*. [online] Cuadernos de estrategia N° 140, p.56 y ss; disponible en: <http://file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaVigilanciaDeLasFronterasMaritimasEnLaUnionEurope-3034318.pdf>. (última consulta el 18 marzo de 2017)

<sup>44</sup> Véase sitio web: <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/>. (última consulta el 14 de febrero de 2017)

<sup>45</sup> Judith Eisinger, T., (2017). “Operación Tritón: Europa se ciega ante la realidad de la inmigración”, *Le Journal International – Archives*; disponible en [http://www.lejournalinternational.fr/Operation-Triton-Europa-se-ciega-ante-la-realidad-de-la-inmigracion\\_a2378.html](http://www.lejournalinternational.fr/Operation-Triton-Europa-se-ciega-ante-la-realidad-de-la-inmigracion_a2378.html). (última consulta el 14 de febrero de 2017)

actuaciones giraban en torno a la vigilancia marítima, el rescate de vidas y la lucha contra el tráfico de seres humanos<sup>46</sup>.

Finalmente, el 22 de junio de 2015 el Consejo puso en marcha la operación “EUNAVFOR Med”, actuación militar instaurada para combatir el tráfico ilegal de personas en el Mediterráneo. Posteriormente, esta intervención pasó a denominarse “Operación Sophia”, que además de las funciones antes atribuidas a su predecesora, se le incorporó la formación de la Guardia Costera y la Armada Libia.

## **PARTE II: LA NUEVA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS**

### **2.1. LA GESTACIÓN DE LA NUEVA AGENCIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS**

En el año 2004 se creaba a través del Reglamento (CE) 2007/2004<sup>47</sup> la Agencia Europea FRONTEX con la finalidad de gestionar la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Ocupaba el rol principal en la difícil tarea de coordinar, asistir y apoyar la gestión de las fronteras<sup>48</sup>. Tres años después de la entrada en vigor de este instrumento se creaba el Reglamento (CE) 863/2007<sup>49</sup>, el cual establecía un nuevo mecanismo para el control fronterizo; los equipos de intervención rápida. En el 2011, se llevó a cabo otra revisión a través de un nuevo instrumento, el Reglamento (CE) 1168/2011<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Consilium.europa.eu. (2017). *Salvar vidas en el mar y perseguir las redes delictivas – Consilium*; disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/saving-lives-targeting-criminal-networks/>. (última consulta el 17 de febrero de 2017)

<sup>47</sup> REGLAMENTO (CE) n° 2007/2004 DEL CONSEJO de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, ya citado. *DOUE* L 349/1, de 25.11.2004.

<sup>48</sup> Quindimil-López, J., “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de “seguridad humanizada” en el mar?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 41 (2012), 57-118, p.89.

<sup>49</sup> REGLAMENTO (CE) N°863/2007 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. *DOUE* L 199/30, de 31.7.2007.

<sup>50</sup> REGLAMENTO (UE) n° 1168/2011 DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *DOCE* L 304/1, de 22.11.2011. Esta revisión residía en la necesidad de ajustar la agencia a las exigencias fronterizas y de potenciar y humanizar de forma decidida las actuaciones de FRONTEX. Se pretendía reforzar las capacidades operativas, sin dejar de garantizar los derechos fundamentales y los

Sin embargo, la presión migratoria sobre las fronteras exteriores de la UE a principios de 2015 provocó una situación de crisis y alarma social ante las dificultades que surgían a la hora de gestionar los crecientes conflictos transfronterizos. Principalmente, recayeron diferentes críticas sobre FRONTEX por el manejo ineficaz de la crisis migratoria<sup>51</sup>. En 2015, la Comisión adoptó la “Agenda Europea de Migración”<sup>52</sup>, documento que contenía un conjunto de acciones dirigidas a paliar las consecuencias de la crisis de refugiados. Entre esas medidas se anunciaba una ambiciosa propuesta, la creación de una Nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas.

La génesis de este cuerpo de vigilancia fronteriza sigue las líneas planteadas ya en el Programa de Estocolmo de 2010 en el cual el Consejo Europeo además de recalcar la importancia de la gestión de las fronteras exteriores, invita a la Comisión a que inicie un debate sobre el desarrollo a largo plazo de FRONTEX<sup>53</sup>; debate que como se previó en el Programa de la Haya debía incluir la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de frontera. Es decir, en el marco del Programa de Estocolmo se estudió la posibilidad de ampliar las funciones y competencias de FRONTEX, así como la hipótesis de alcanzar un nivel superior en cuanto a la gestión de las fronteras exteriores.

Posteriormente, con base a esas directrices del Consejo Europeo, se publicó en 2014 el “*Study on the feasibility of the creation of a Europe System of Border Guard to control the external borders of the Union*”<sup>54</sup>, realizado por Unisys para analizar la viabilidad de un nuevo sistema europeo de guardias de fronteras y costas. Este informe proponía una

---

derechos de los refugiados y solicitantes de asilo. Para alcanzar esto, se amplían y profundizan las funciones de la agencia, tanto en operaciones de intervención, de retorno y en cuanto a la necesidad de obtención de información y vigilancia. Se introducía la creación de equipos europeos de agentes de guardia de fronteras y se introducía la referencia al Derecho Internacional y al Derecho de la Unión sobre intercepción, salvamento marítimo y desembarque. Así mismo, se añadía como novedad el fortalecimiento de la cooperación operativa de la Agencia con terceros Estados: Véase QUINDIMIL LÓPEZ, J., “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de “seguridad humanizada” en el mar?, *loc.cit.*, pp. 92 y ss.

<sup>51</sup> HSC, (2016). *The New European Border and Coast Guard: Lessons Learned or Easy Way Out?* 1.11.2016, disponible en: <http://www.hscentre.org/europe/new-european-border-coast-guard-lessons-learned-easy-way/>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

<sup>52</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo; Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración, COM (2015) 490 final. 23.9.2015, p.14.

<sup>53</sup> Consejo de Europa, Programa de Estocolmo- Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. 2010/C 115/01, 4.05.2010, p.26, disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01)). (última consulta el 18 de marzo de 2017)

<sup>54</sup> UNYSIS (2014): *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union*; disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016\\_home\\_esbg\\_frp\\_001\\_esbg\\_final\\_report\\_3\\_00\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf). (última consulta el 18 de marzo de 2017)

serie de recomendaciones en caso de materializarse ese nuevo sistema de control fronterizo. Entre ellas, se consideraba la sugerencia de implantar el “Sistema Europeo de guardia de Fronteras” (en inglés, ESBG) a través de diferentes modelos o fases. Un primer modelo se basaba en la utilización óptima de los instrumentos existentes, es decir, a partir de la propia experiencia de FRONTEX, mejorando ciertos aspectos, pero manteniendo la misma estructura organizativa. El segundo, denominado “*Shared responsibility*”, giraba en torno a la distribución de competencias en cuanto a la gestión de las fronteras entre la UE y los Estados parte en el sistema Schengen. Este supuesto, en contraposición al anterior, sí que supondría ya cambios en la estructura de la Agencia. Por último, un tercer modelo proponía la plena integración a nivel europeo. Consistía en la centralización del Sistema de Gestión de Fronteras Schengen (SBM), tanto en lo que respecta a la toma de decisiones operativas como en las actividades de soporte, es decir, una Agencia con plenos poderes ejecutivos y con un poder de control permanente de las fronteras exteriores de la UE<sup>55</sup>. Esta última fase representaría el mayor nivel de integración posible. La actual Agencia se situaría a caballo de las dos primeras fases o modelos<sup>56</sup>. Junto a estos modelos, el estudio también analizaba entre otros aspectos, las oportunidades y escenarios que se podrían dar durante la realización del hipotético sistema, así como las estimaciones de los costes que podría acarrear el mismo.

En su reunión informal sobre migración de 23 de septiembre de 2015, los Jefes de Estado o de Gobierno mostraron su preocupación respecto a la difícil y dramática situación que estaba atravesando Europa con la crisis de los refugiados<sup>57</sup>. Entre las orientaciones que se fijaron cabe destacar en primer lugar la necesidad de responder al problema de los refugiados a través de la extensión de al menos 1.000 millones de euros a ACNUR, al Programa Mundial de Alimentos y a otras agencias. En segundo lugar, la

---

<sup>55</sup> *Ibíd.* pp. 22-33

<sup>56</sup> Pérez, C. (2016), “De FRONTEX a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Cambia todo para que todo siga igual? A propósito de la necesidad de mejorar la protección de los derechos fundamentales” en, C. Blasi and M. Illamola, (ed.), *EL CONTROL DE LAS AGENCIAS DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA Contrapeso necesario a su autonomía*, Marcial Pons, p.198.

<sup>57</sup> Concretamente, hicieron especial hincapié en la necesidad de asignar mayores recursos a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y la Europol. De forma análoga, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker manifestó durante su discurso sobre el Estado de la UE el 9 de septiembre de 2015 la importancia de dar un fuerte impulso a FRONTEX para que se convierta en un sistema europeo de guardia de fronteras y costas plenamente operativo. Véase, Consejo Europeo, (2015). *Reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno, 23 de septiembre de 2015 - Declaración*. Declaraciones y comentarios 673/15; 24.9.2015; disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting/>. (última consulta el 25 de marzo de 2017) ; [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm). (última consulta el 25 de marzo de 2017).

ayuda a Estados próximos e implicados en la cuestión migratoria como Líbano, Jordania o Turquía (especialmente éste último, con quien la UE manifestaba su intención de reforzar el diálogo y la cooperación). En tercer lugar, el refuerzo y mayor dotación de recursos para EASO, FRONTEX y Europol, básicamente a través de la ayuda a los Estados miembros que requieran más personal y medios en las labores de identificación, registro y toma de huellas dactilares en los “puntos críticos”.

Finalmente, el día 14 de septiembre de 2016, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE dentro de las competencias que les atribuye el art. 77.2 del TFUE, adoptaron el Reglamento 2016/1624 sobre la “Guardia Europea de Fronteras y Costas”<sup>58</sup>. Este instrumento nace con el objetivo de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, con miras a gestionar eficazmente el cruce de las fronteras exteriores y a hacer frente a los retos de la migración y a posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo a combatir las formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza.

La gestación de la Nueva Guardia de Fronteras y Costas plantea la cuestión de analizar si se trata de una mera evolución de la gestión fronteriza desarrollada por FRONTEX o, en cambio, es un mecanismo concebido como respuesta de urgencia a la crisis humanitaria de los refugiados. Por tanto, la hipótesis de trabajo que nos planteamos es indagar si este nuevo cuerpo tiene como fin hacer frente a esa situación excepcional o, por el contrario, va a observar el mismo rol que venía desplegando la antigua FRONTEX.

A mi juicio, la razón de ser de este nuevo cuerpo de guardias de fronteras y costas no reside en la propia crisis de los refugiados. No estamos ante una unidad creada *ad hoc* para resolver las vicisitudes transfronterizas provocadas por la presión migratoria en las fronteras exteriores, sino que su gestación arranca de un momento anterior a esta crisis, siendo esta última simplemente el factor desencadenante que acelera su puesta en marcha. Sin esa presión migratoria en las fronteras exteriores, la Guardia Europea de Fronteras y Costas hubiese visto la luz igualmente, pues en sí misma es una evolución necesaria de FRONTEX y de la política de gestión de fronteras exteriores. En esta línea se muestran D. Fernández Rojo al afirmar que el Reglamento 2016/1624 supone más una nueva

---

<sup>58</sup> REGLAMENTO (UE) 2016/1624 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, *DOUE* L 251/1, del 16.9.2016: véase art. 1



actualización del mandato inicial de FRONTEX que un verdadero cuerpo integrado de control y de la vigilancia de las fronteras a nivel europeo<sup>59</sup> y Carrera y Den Hertog al sostener que la Nueva Guardia vendría a ser un reforzamiento de las antiguas competencias de FRONTEX y no una auténtica guardia de fronteras europea<sup>60</sup>.

Además, esta idea también se deduce de las Conclusiones adoptadas por el Consejo en el Programa de Estocolmo<sup>61</sup>, como del propio texto del Reglamento 2016/1624, el cual no hace mención expresa de tener un mandato especial para corregir y paliar la situación de los refugiados. El art. 1 del propio reglamento no señala como objetivo concreto la figura del refugiado con lo cual, se entiende que el legislador no concibe a la propia Guardia Europea de Fronteras y Costas como un instrumento diseñado específicamente para resolver la cuestión de los mismos. Para H. Rosenfeldt, la interpretación de este precepto supone que la protección internacional y la protección de los derechos humanos no son claramente objetivos de la gestión europea de las fronteras<sup>62</sup>.

En esta línea, el propio Fabrice Leggeri – Director ejecutivo de FRONTEX –, afirma en el prefacio del “Análisis de los Riesgos de 2017” que las medidas que aporta la nueva Agencia tienen como objetivo preservar la libre circulación en el espacio Schengen<sup>63</sup>, omitiendo cualquier mención o alusión a la figura de los refugiados. La nueva Guardia Europea tendrá que lidiar con este asunto, pero lo hará de la misma forma que tendrá que hacer frente a posibles conflictos con delincuentes o migrantes irregulares.

---

<sup>59</sup> Fernández Rojo, D., “Reglamento 2016/1624: de Frontex a la Guardia Europea de fronteras y costas”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 41, (2017), 223-251, p. 226.

<sup>60</sup> Carrera, S. and den Hertog, L., “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?” *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, nº 88 (2016), p.16.

<sup>61</sup> En el Programa de Estocolmo de 2010 el Consejo Europeo, en primer lugar, pide a la Comisión que presente propuestas para clarificar el mandato y reforzar las funciones de Frontex. En segundo lugar, invita a la Comisión a que inicie un debate sobre el desarrollo a largo plazo de Frontex. Por último, el Consejo considera que la evaluación del espacio Schengen seguirá siendo fundamental y que por consiguiente debería mejorarse reforzando el papel de Frontex en este ámbito. Véase, Consejo de Europa, Programa de Estocolmo- Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. 2010/C 115/01, 4.05.2010, p.26, disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01)). (última consulta el 25 de marzo de 2017)

<sup>62</sup> Rosenfeldt, H. (2016). “*Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded?*”, EU Law Analysis 16.10.2016, disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html>. (última consulta el 18 marzo de 2017)

<sup>63</sup> FRONTEX (2017): “*Risk Analysis for 2017*”, p.7, disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf). (última consulta el 25 de marzo de 2017)



## 2.2.- FUNCIONES DE LA AGENCIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS

La Guardia Europea, con sede en Varsovia<sup>64</sup>, estará compuesta por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardias de costas en la medida que lleven a cabo tareas de control fronterizo (art. 3 del Reglamento 2016/1624).

Desde la creación de FRONTEX se ha observado un creciente proceso de transmisión de competencias desde los Estados a la Unión. La vigilancia y control de las fronteras, prerrogativas tradicionales de los Estados, han pasado con la integración europea a tener un carácter menos soberanista, formando parte de un sistema de competencias compartidas a nivel supranacional<sup>65</sup>. Aunque no podamos hablar de fronteras *europeas* en sentido propio, pues las fronteras son de los Estados, desde los inicios del proyecto europeo en 1951 hasta la actualidad, se ha ido consolidando progresivamente un sistema de fronteras cada vez más uniforme y estandarizado. En esa consolidación es fundamental el papel que juega -y ha de jugar- la Agencia.

Aunque los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de gestionar sus fronteras exteriores, tanto en interés propio como de todos los Estados miembros, la Agencia debe apoyar la aplicación de las medidas de la Unión relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores. Compartirá con los Estados miembros la responsabilidad respecto a la gestión europea de las fronteras (art. 5) siendo responsable ante el Parlamento Europeo y el Consejo. Principalmente, una de las aportaciones más destacables de la nueva revisión gira en torno al acervo de funciones y tareas que se le confieren a la Guardia Europea en comparación con la antigua FRONTEX<sup>66</sup>, fruto de las diversas exigencias y solicitudes que se venían realizando desde diferentes ámbitos

---

<sup>64</sup> *Eldiario.es*, “Frontex firma un acuerdo con el Gobierno polaco para regularizar su sede”, 9.03.2017, disponible en: [http://www.eldiario.es/politica/Frontex-acuerdo-Gobierno-polaco-regularizar\\_0\\_620488972.html](http://www.eldiario.es/politica/Frontex-acuerdo-Gobierno-polaco-regularizar_0_620488972.html). (última consulta el 11 de abril de 2017)

<sup>65</sup> Mrozek, M. (2016). *Same same but different? The European Border and CoastGuard and the “new” Perspective of Joint Border Surveillance at the External Borders of the European Union*. p.150.

<sup>66</sup> Cuando hacemos referencia a la antigua FRONTEX nos referimos a la regulación prevista en el REGLAMENTO (UE) N° 1168/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2011 que modifica el REGLAMENTO (CE) N° 2007/2004 DEL CONSEJO, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

políticos y gubernamentales. Estas funciones (art.8) podríamos clasificarlas en tres grupos distintos.

Un primer grupo abarca las funciones de *asistencia y cooperación*. Dentro de este, encontraríamos la asistencia a los Estados miembros en circunstancias que requieran un aumento de colaboración técnica y operativa mediante la coordinación y organización de operaciones conjuntas y de la puesta en marcha de intervenciones fronterizas rápidas. Funciones relacionadas con la prestación de ayuda técnica y operativa a los Estados miembros y a terceros países, así como la posibilidad de crear contingentes técnicos y equipos de apoyo. Asistir a los Estados miembros en la coordinación u organización de operaciones de retorno. Asistir a los Estados miembros en la formación de los guardias de fronteras, de otro personal competente y de los expertos en retorno. Proporcionar la asistencia necesaria para la creación y el funcionamiento de EUROSUR, así como establecer mecanismos de intercambio de información. Esto último reviste de una importancia sustancial, pues una de las deficiencias que se le atribuía a la gestión de fronteras era la necesidad de mejorar el flujo de información entre organismos.

El segundo grupo englobaría aquello que denominamos como *tareas de formación*. En este conjunto situaríamos las funciones de formación de los agentes de retorno, de los guardias de fronteras y la creación de equipos técnicos. Se pretende crear personal profesional, especializado y dotado de recursos para poder hacer frente a diversas situaciones. Este personal que conforma los equipos, de acuerdo a lo establecido en el art. 40 deberá desempeñar sus funciones siguiendo lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/399<sup>67</sup> y en la Directiva 2008/115/CE<sup>68</sup>.

El tercer grupo abarcaría las funciones de *actuación y prevención*. Este conglomerado de tareas tendría que ver con acciones directas que debe realizar la Agencia. Estamos hablando de funciones de supervisión de flujos migratorios, análisis de riesgos, evaluaciones de vulnerabilidad y capacidad y preparación de los Estados miembros. Todo esto, lo realizará a través del despliegue de equipos y la elaboración de actividades de investigación, control y vigilancia de las fronteras exteriores.

---

<sup>67</sup>REGLAMENTO (UE) 2016/399 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), ya citado.

<sup>68</sup>DIRECTIVA 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 16 de diciembre de 2000, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; *DOUE* L 348/98, 24.12.2008.

## 2.3.- SEGUIMIENTO Y PREVENCIÓN DE CRISIS

### 2.3.1 LA OBLIGACIÓN DE INFORMACIÓN

Uno de los elementos necesarios para desarrollar una auténtica cooperación entre la Guardia y los Estados miembros es disponer de una apropiada y actualizada información. El Reglamento 2016/1624 pretende fomentar e instaurar un sistema de información armonizado entre los diferentes organismos e instituciones encargadas de salvaguardar y supervisar el tráfico transfronterizo.

Los arts. 9 y 10 del Reglamento 2016/1624 establecen el deber de cooperar de buena fe y la obligación directa de intercambiar información pertinente a la gestión de las fronteras y en materia de retorno. En el art. 11.4, se hace, además, manifestación expresa de facilitar periódicamente por parte de los Estados a la Agencia toda la información y datos recopilados.

Respecto a estos preceptos podemos encontrar pequeñas variaciones respecto a la anterior reglamentación (Reglamento 1168/2011). En primer lugar, la nueva revisión introduce en el art. 9 la necesidad de cooperar de buena fe a la hora de intercambiar información entre la Agencia y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras y de intercambiar información en lo relativo a la gestión de las fronteras y en materia de retorno. Esto supone una condición a la hora de llevar a cabo las operaciones pues tal requisito (el deber de cooperar de buena fe) no se establecía en la anterior regulación<sup>69</sup>. En segundo lugar, mientras que anteriormente el intercambio de información entre la Agencia, la Comisión y los Estados miembros era una decisión facultativa ahora se ha convertido en una obligación. Así lo configura el propio art. 10 de este Reglamento al afirmar que “(...) en materia de intercambio de información, *compartirán* de manera puntual y precisa, toda la información necesaria”. En tercer lugar, el art. 11.4 compele a los Estados miembros a facilitar a la Agencia toda la información necesaria sobre la situación, las tendencias y las posibles amenazas en las fronteras exteriores y en materia de retorno. Además de esto, los Estados miembros también

---

<sup>69</sup> El Reglamento 2016/1624 no hace mención alguna sobre qué debe entenderse por “cooperar de buena fe”. Sin embargo, si ponemos esta expresión en conexión con el principio de *cooperación leal* (art. 4.3 TUE) sí podemos establecer una aproximación a su significado. Con base a este principio, la buena fe debería entenderse desde una doble perspectiva. En un sentido positivo o de hacer, tanto los Estados miembros como la Agencia deberían llevar a cabo todas las medidas necesarias para asistirse mutuamente en el intercambio de información y, desde un sentido negativo o de no hacer, se deben abstener de realizar cualquier acción que suponga un obstáculo a las tareas de facilitar la información. Véase también Alcaide Fernández, J. and Casado, R. (2014). *Curso de derecho de la Unión Europea*. 2nd ed., Tecnos, pp.58 y 59.

facilitarán periódicamente o a petición de la propia Agencia, toda la información pertinente en relación con la aplicación del acervo de Schengen.

Como se puede observar, la nueva revisión otorga una mayor relevancia a la transmisión de información entre los Estados y la Agencia al establecer la obligatoriedad de cederla. Estamos ante un ligero – pero importante - avance por parte de la UE en un tema de carácter sensible, como es el tráfico, cesión e intercambio de información por parte de los Estados miembros. No obstante, esto no es óbice para que un Estado se niegue en un determinado momento a facilitar información si considera que la divulgación de la misma es contraria a sus intereses esenciales de seguridad<sup>70</sup>. Por consiguiente, debemos hablar de una obligatoriedad limitada o restringida pues los Estados siguen reservándose el poder de decidir qué clase de información transfieren. En este ámbito, es difícil que se consigan mayores avances por parte de la Agencia ya que siempre habrá una cierta reticencia de los Estados a compartir información por cuestiones de seguridad nacional.

### 2.3.2. EL SEGUIMIENTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y ANÁLISIS DE CRISIS. LA FIGURA DEL FUNCIONARIO DE ENLACE

Aunque FRONTEX ya contenía entre sus competencias la facultad de realizar seguimientos de las evoluciones de las investigaciones no hacía mención alguna a la supervisión de los flujos migratorios<sup>71</sup>. El art. 11 del Reglamento 2016/1624 viene a colmar esa deficiencia al establecer como función de la Agencia la supervisión de los flujos migratorios hacia la Unión y en su interior, las tendencias y otros posibles retos en las fronteras exteriores de la Unión. La introducción de esta nueva función es consecuencia de la volatilidad que han presentado las cifras de los flujos migratorios durante los últimos años, hecho que dificultó notoriamente la gestión y control de las fronteras<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Véase la consideración nº 16 del Reglamento (UE) 2016/1624; p.3.

<sup>71</sup> Véase el artículo 6 del Reglamento (UE) 1168/2011.

<sup>72</sup> Mientras que en el primer cuatrimestre del 2014 el acceso principal a Europa era la Ruta Central del Mediterráneo, con 11.056 cruces ilegales registrados en la frontera, en el primer cuatrimestre del 2015 la entrada más significativa pasó a ser la Ruta Oeste de los Balcanes con 32.950 cruces. Sin embargo, en el tercer cuatrimestre del 2016 volvió a ser otra vez la Ruta Central del Mediterráneo la que más presión observó. Es decir, los flujos de migración no han seguido un patrón regular lo cual dificulta a las autoridades y organismos competentes establecer estrategias eficaces. Véase; FRONTEX, (2015). *FRAN Quarterly Q1*. p.10; disponible en : [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q1\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2015.pdf). (última consulta el 23 de marzo de 2017);

Además, la Agencia también realizará “análisis de riesgos” tanto generales como específicos, los cuales presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión (art. 11.2). El análisis de riesgos es el punto de partida de todas las operaciones e intervenciones de FRONTEX. Se divide en tres categorías: análisis estratégico, análisis operativo y “*Analytics*”<sup>73</sup>. El primero de estos tiene la finalidad de analizar los datos obtenidos para establecer una imagen común de la situación, las modalidades, y tendencias de la migración irregular y las actividades delictivas transfronterizas. El segundo, el cual produce un gran número de informes periódicos para proporcionar una imagen actualizada y detallada para el personal de operaciones, estaría enfocado a recoger toda aquella información necesaria para maximizar la eficacia de las operaciones. Por último, la categoría de *Analytics* englobaría todo lo relacionado con los geo-datos espaciales y operacionales. El análisis de riesgos se constituye como un mecanismo de advertencia previa, de tal forma que permita actuar anticipadamente a los cuerpos profesionales, así como incrementar su capacidad de reacción. Los resultados de los análisis de riesgos deberán ser tenidos en cuenta tanto por la Agencia (art.11.7) como por los Estados a la hora de programar sus operaciones y actividades en las fronteras exteriores, así como sus actividades de retorno (art. 11.6).

En el 2016 “FRONTEX” comenzó a llevar a cabo una recopilación y procesamiento de datos de carácter personal importante para el análisis de riesgos y para suministrar y apoyar investigaciones penales. Durante la “*Operación Tritón*” en febrero de ese mismo año, se lanzó el proyecto PeDRA<sup>74</sup> con la finalidad de procesar los datos personales recogidos durante las entrevistas con los migrantes recién llegados a Italia. A raíz de esto, y teniendo en cuenta el mayor interés por parte del nuevo Reglamento 2016/1624 en la obtención e intercambio de información, el programa PeDRA se ha ampliado a las actuaciones de la Agencia que se desarrollen en España y Grecia. Además, esto le permite a la misma fortalecer lazos de cooperación con Europol y los diversos cuerpos de seguridad y agencias de inteligencia de los Estados miembros<sup>75</sup>.

---

FRONTEX, (2016): *FRAN Quarterly Q3*. p.8; disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q3\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2016.pdf). (última consulta el 23 de marzo de 2017)

<sup>73</sup> Véase sitio web <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/>. (última consulta el 23 de marzo de 2017)

<sup>74</sup> Processing Personal Data for Risk Analysis

<sup>75</sup> FRONTEX, (2017). *Risk Analysis for 2017*. p.7, disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf). (última consulta el 25 de marzo de 2017)

En este contexto, el Reglamento 2016/1624 introduce la novedosa figura del *funcionario de enlace* en los Estados miembros. Tal como establece el art. 12.1 de este instrumento, la Agencia garantizará un seguimiento regular de la gestión de las fronteras exteriores de todos los Estados miembros mediante funcionarios de enlace de la Agencia. Estos funcionarios, que actuarán en nombre de la Agencia y se encargaran de reforzar la cooperación y el diálogo entre la Agencia y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras y en materia de retorno (art. 12.3), podrán ser responsables de hasta cuatro Estados miembros que se encuentren geográficamente próximos entre sí (art. 12.1). Como se deduce del apartado segundo de este mismo precepto, estos funcionarios serán expertos, profesionales e integrantes del personal de la propia Agencia.

Respecto a las funciones que deben observar estos funcionarios, el art.12.3 enumera una relación importante de tareas y actividades que deben realizar. Así, actuarán de interfaz entre la Agencia y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras y del retorno, incluidos los guardias de costas. Apoyarán la recogida de la información que requiera la Agencia. Realizarán un seguimiento de las medidas adoptadas por los Estados miembros en las secciones fronterizas. Facilitarán la comunicación entre el Estado miembro y la Agencia; compartirán información y asistirán a los Estados miembros en la elaboración de sus planes de emergencia. Informarán regularmente al director ejecutivo sobre la situación en la frontera exterior y sobre la capacidad del Estado miembro y realizarán un seguimiento de las medidas adoptadas por éste en lo relativo a una situación que requiera una acción urgente en las fronteras exteriores. El informe del funcionario de enlace formará parte de la evaluación de la vulnerabilidad y se transmitirá al Estado miembro afectado (art. 12.5). Cabe decir que de acuerdo al art. 12.6 los funcionarios de enlace solamente seguirán las instrucciones de la Agencia.

### 2.3.3 EVALUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD

Un cuerpo de guardia de fronteras y costas plenamente operativo supone ser capaz no solo de anticiparse a los potenciales problemas que puedan aparecer sino, además, responder a estos con diligencia y celeridad. Para lograr esto, el art. 13 del Reglamento 2016/1624 desarrolla el concepto de evaluación de la vulnerabilidad. Tras este término reside el objetivo de evaluar por parte de la Agencia la capacidad y la preparación de los Estados miembros para hacer frente a los retos venideros. Concretamente, la Agencia

supervisar y evaluar la disponibilidad de equipos técnicos, sistemas, capacidades, recursos, infraestructuras y personal cualificado y formado de los Estados miembros necesarios para el control de fronteras. Lo hará como medida preventiva sobre la base de un análisis de riesgos elaborado de acuerdo con el art. 11, apartado 3 de este mismo Reglamento, es decir del Reglamento 2016/1624. Además, los resultados de la evaluación de la vulnerabilidad se enviarán a los Estados miembros implicados, de tal forma que éstos sean conocedores de posibles deficiencias en su capacidad de hacer frente a posibles problemas fronterizos y puedan, por consiguiente, afrontar nuevos retos.

Las medidas adoptadas por la Agencia deben dirigirse a eliminar cualquier vulnerabilidad detectada en la evaluación, con el objetivo de que los Estados miembros afectados aumenten su preparación. En el supuesto de que un Estado miembro no aplique las medidas necesarias en el plazo establecido por el Director Ejecutivo, éste último remitirá el asunto al Consejo de Administración e informará de ello a la Comisión. Al mismo tiempo, la evaluación de la vulnerabilidad constituye una herramienta fundamental en cuanto a la consecución de una armonización en la gestión de las fronteras por parte de todos los Estados miembros. Evaluando la capacidad de éstos, la Agencia está indirectamente estableciendo una serie de parámetros y mínimos que deben observar todos los Estados para hacer frente a posibles adversidades. Supone un control de la gestión fronteriza *ex ante* que permite asegurar una respuesta operativa homogénea y competente por parte de todos los Estados.

En el Análisis de los riesgos del 2017, el Director Ejecutivo de FRONTEX define este concepto como una de las tareas clave de la Agencia conforme a los potenciales desafíos en las fronteras exteriores<sup>76</sup>. En 2017 la Agencia realizará su primera evaluación de las vulnerabilidades formulando las correspondientes recomendaciones a los Estados miembros.

## 2.4.-GESTIÓN DE FRONTERAS EXTERIORES

La UE debe afrontar las exigencias fronterizas propias de cualquier ente soberano. En este caso, el “territorio” que debe salvaguardar alcanza los 42.673 km de frontera marina,

---

<sup>76</sup> FRONTEX, (2017). *Risk Analysis for 2017*. p.9; disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf). (última consulta el 23 de marzo de 2017)

y 7.721 km de borde terrestre<sup>77</sup>. Para proteger y controlar esas extensas fronteras exteriores, la Agencia podrá adoptar cualquiera de las medidas previstas en el art. 14 del Reglamento 2016/1624. En este sentido un determinado Estado miembro podrá solicitar la asistencia de la Agencia para el cumplimiento de sus obligaciones de control de las fronteras exteriores. Dichas medidas se expresan en tres planos diferentes.

El primer plano hace referencia a la puesta en marcha de operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras exteriores (art. 15). Un Estado miembro podrá pedir a la Agencia que inicie operaciones conjuntas para hacer frente a los retos venideros como la migración ilegal o la delincuencia transfronteriza. Del mismo modo, el apartado segundo de este precepto viene a enmarcar una situación más específica: retos desproporcionados, la llegada a determinados puntos de las fronteras de los Estados miembro de un gran número de nacionales de terceros países que tratan de entrar sin autorización. Este supuesto, ante el cual la Agencia podrá desplegar una intervención fronteriza rápida, no ha supuesto novedad alguna pues ya estaba previsto en el primer reglamento FRONTEX<sup>78</sup>.

El segundo ámbito tiene que ver con los equipos de apoyo a la gestión de la migración (art.18). Cuando un Estado miembro se enfrente a retos migratorios desproporcionados en determinados puntos críticos de sus fronteras exteriores, podrá solicitar el refuerzo técnico y operativo de equipos de apoyo a la gestión de la migración. Dicho refuerzo también se podrá solicitar tanto a la EASO (en sus siglas en inglés)<sup>79</sup>, como a la Europol. Además, este apoyo también podrá incluir la facilitación de información inicial a las personas que deseen solicitar protección internacional y enviarla a las autoridades nacionales competentes del Estado miembro en cuestión o a la EASO.

Por último, cabría abordar el tercer plano, el cual hace referencia a situaciones en las fronteras exteriores que requieran medidas urgentes (art.19). Cuando el control de las fronteras exteriores se vuelva tan ineficaz que pueda poner en peligro el funcionamiento

---

<sup>77</sup> Inés Ospina, G., “Los desafíos de las migraciones para una estrategia global de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, (2016), N° 42, p.129.

<sup>78</sup> El Reglamento 2007/2004 en sus arts. 8 y 8 *bis* ya contemplaba tanto el apoyo a Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras como a intervenciones rápidas. Además, la intervención rápida ya se contemplaba también con la creación de los RABITs o equipos de intervención rápida en las fronteras, desarrollados al poco tiempo de la gestación de FRONTEX. Por otro lado, el mismo art. 8 *bis* hacía referencia también a situaciones de presión urgente y excepcional, en particular la llegada a determinados puntos de las fronteras de un gran número de nacionales de terceros países que intenten entrar ilegalmente en el territorio de un Estado miembro.

<sup>79</sup> European Asylum Support Office.



del espacio Schengen, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar sin demora, una decisión en la que se fijen las medidas que deberá adoptar la Agencia con la finalidad de disminuir o reducir los riesgos y en la que se exija al Estado miembro en concreto que coopere con la Agencia. Esto se producirá en dos situaciones; la primera, cuando un Estado miembro no adopte las medidas o recomendaciones establecidas en una decisión del Consejo de Administración; y, la segunda, cuando un Estado miembro no haya solicitado ayuda suficiente a la Agencia de acuerdo a lo establecido en los arts. 15, 17 o 18 del Reglamento 2016/1624.

Este precepto (art. 19), novedoso en comparación a FRONTEX, se ajusta a las pautas marcadas por el documento presentado por la Comisión el 4 de marzo de 2016, *Restablecer Schengen-Hoja de ruta*<sup>80</sup>. En éste, la Comisión hizo hincapié en la necesidad inmediata de subsanar las deficiencias en la protección de las fronteras exteriores por parte de Grecia con el fin de proteger el acervo Schengen y de garantizar la eficacia de los controles de las fronteras. Es decir, lugares geográficos que, por su ubicación, una presión migratoria significativa en un determinado momento podría poner en peligro el propio sistema Schengen.

No obstante, es necesario hacer una apreciación respecto a lo expuesto anteriormente. Tanto los arts. 15, 18 y 19 constituyen los pilares fundamentales de la gestión de las fronteras de la Agencia en el ámbito de la intervención y el apoyo. Sin embargo, entre los tres hay una diferencia sutil. Si analizamos tanto el art. 14, el 15 y el 18, la intervención de la Agencia es *a instancia de parte*, es decir, a solicitud de un Estado miembro mientras que en el art. 19 la intervención es *de oficio*<sup>81</sup>, no se requiere la solicitud de un Estado miembro. La Agencia *podrá* llevar a cabo las medidas que el Consejo establezca y el Estado miembro implicado *ejecutará* tales medidas y cooperará con la Agencia. No obstante, el Director Ejecutivo (en un plazo de dos días hábiles a partir de la fecha de adopción de la decisión del Consejo), establecerá las acciones concretas y específicas que

---

<sup>80</sup> Comisión Europea, (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo; Restablecer Schengen - Hoja de ruta*, COM(2016) 120 final, 4.3.2016, disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_es.pdf). (última consulta el día 18 de marzo de 2017)

<sup>81</sup> Realmente no es de oficio en el sentido de ser directamente la propia Agencia la que decida actuar por propia voluntad, pues ha de ser el Consejo, a propuesta de la Comisión, el que podrá adoptar mediante un acto de ejecución una decisión respecto a la posible intervención de la Agencia. Si observamos los artículos 14.1, 15.1 y 18.1, éstos están encabezados o contienen la fórmula “Un Estado miembro *podrá* solicitar (...)”, mientras que en el artículo 19.1 no se prevé tal expresión, sino que será la Agencia la que deberá actuar sin tener la solicitud del Estado implicado.

deban realizarse, elaborará un plan operativo y lo presentará a los Estados miembros implicados (art.19.4) para posteriormente alcanzar un acuerdo sobre dicho plan operativo en un plazo de tres días hábiles a partir de su presentación (art. 19.5). Aún en el caso de que, observadas todas estas exigencias, el Estado miembro implicado no ejecutase la decisión del Consejo prevista en el art 19.1 en el plazo de 30 días y no cooperase con la Agencia, la Comisión podrá acudir al procedimiento específico previsto en el art. 29 del Reglamento 2016/399<sup>82</sup> por el que se reestablecerían las fronteras internas.

Esta apreciación identifica aquello que más preocupa a las autoridades de la UE: la salvaguarda y defensa del espacio Schengen. De ahí que el carácter de *urgencia* recaiga sólo en situaciones en las que, independientemente de que concurren problemas de migración o refugiados, haya un potencial riesgo de quebrar Schengen<sup>83</sup>.

En relación con el art. 19 del Reglamento 2016/1624, S. Peers cuestiona el poder que se atribuye asimismo la propia Unión para enviar a la Agencia y desplegar equipos de la Guardia en Estados miembros sin el consentimiento previo de estos y a compelerles a realizar determinadas actuaciones. Como argumenta, tal facultad entraría en conflicto con el art. 72 TFUE y el art 4.2 TUE<sup>84</sup>, es decir, implicaría una extralimitación de competencias por parte de la Unión<sup>85</sup>. Para D. Fernández Rojo, dicho precepto también suscitaría cierta controversia pues se le atribuye al Consejo competencias de ejecución especialmente sensibles al estar relacionadas con la soberanía nacional de los Estados miembros<sup>86</sup>. En opinión de M. Mrozek, este precepto requeriría una interpretación más estrecha. La intención del legislador sería la de evitar que cualquier Estado pusiese en peligro el proceso de integración. Es decir, el artículo incorporaría un mecanismo de actuación en caso de poner en grave peligro el sistema Schengen. En todo caso, esta supuesta atribución de competencias soberanas a la UE debería interpretarse solamente

---

<sup>82</sup> REGLAMENTO (UE) 2016/399 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), ya citado.

<sup>83</sup> Véase el apartado 3 del artículo 19 del Reglamento 2016/1624 en el que se expresa “a fin de mitigar el riesgo de poner en peligro el espacio Schengen (...)”

<sup>84</sup> Peers, S., “The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees’ Expense?”, *EU Law Analysis*, (2017), 16.12.2015 disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html>. (última consulta el 18 de marzo de 2017).

<sup>85</sup> Véase también; Rijpma, J. (2017), “The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?”, European Parliament, PE 556.934, p.18.

<sup>86</sup> Fernández Rojo, D., “Reglamento 2016/1624: de Frontex a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, *loc. cit.*, p.238.

desde el punto de vista de la coordinación, conservando por tanto los Estados sus competencias soberanas<sup>87</sup>.

Por lo tanto, las exégesis que se pueden realizar acerca de este precepto son múltiples debido a la propia redacción del mismo, la cual es vaga y poco clara. Quizás, la intención del legislador era establecer una redacción así, muy imprecisa. Parece plausible sostener que el legislador ha querido alcanzar un punto intermedio entre la Agencia y los Estados miembros. Por un lado, dotando a la primera de un poder de actuación en determinadas situaciones que pongan en peligro Schengen, pero sin que ello suponga arrebatar a los Estados miembros sus propias competencias. A mi juicio, el artículo debería interpretarse más bien desde una perspectiva teleológica, en el sentido de que aquello que se pretende es evitar ante todo una posible quiebra de Schengen que conllevara entre otras consecuencias la aplicación del art. 29 del Código de Schengen<sup>88</sup>, esto es, el restablecimiento en cadena de las fronteras internas. Por ello, se faculta a la Agencia para que actúe en esas situaciones, pero siempre dentro del marco de cooperación y coordinación con los Estados.

Otro aspecto a resaltar es el art. 16 del Reglamento 2016/1624, que desarrolla el plan operativo para las operaciones conjuntas. El responsable del mismo será el director ejecutivo de la Agencia el cual será el encargado de redactarlo. La diferencia respecto a la anterior regulación reside en que el nuevo precepto especifica que el acuerdo del plan operativo estará condicionado a previa consulta a los Estados miembros participantes mientras que anteriormente el acuerdo del plan se alcanzaba solamente entre el Director Ejecutivo y el Estado miembro, sin necesidad de consulta. Esta nueva redacción normativa muestra el esfuerzo por parte de las instituciones comunitarias de buscar una mayor integración por parte de todos los Estados miembros involucrados en las operaciones.

Finalmente, el art. 20 fija la composición y despliegue de los equipos de la Guardia que deberán actuar en las intervenciones y operaciones anteriormente expuestas. Concretamente, se establece que los Estados miembros pondrán a disposición de la Agencia, cuando lo solicite, guardias de fronteras para su despliegue. Se fija en un mínimo de 1.500 guardias de fronteras (u otro personal competente) el que deberán poner a

---

<sup>87</sup> Mrozek, M. (2017). *Same same but different? The European Border and Coast Guard and the “new” Perspective of Joint Border Surveillance at the External Borders of the European Union*. pp.156-159.

<sup>88</sup> REGLAMENTO (UE) 2016/399 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 9 de marzo de 2016..., *op.cit.*

disposición los Estados<sup>89</sup>. Un aspecto a tener en cuenta es el previsto en el art. 38, en el cual se establece la posibilidad por parte de la Agencia de adquirir o arrendar equipos técnicos, por sí sola o en régimen de copropiedad con un Estado miembro<sup>90</sup>.

Todas estas medidas y mejoras que incorpora el nuevo Reglamento 2016/1624 responden, como ya anticipábamos anteriormente, a una necesaria evolución del propio cuerpo, así como a la obligación de adoptarlas con la suficiente celeridad para poder contrarrestar la presión migratoria que golpea las fronteras europeas. Muchas de ellas vienen a colmar las lagunas que presentaba la anterior regulación. Sin embargo, a tenor de lo manifestado por la propia Agencia en las conclusiones del “Análisis de riesgos del 2017”<sup>91</sup>, el desafío que debe afrontar la propia Guardia reside en dos cuestiones. Por un lado, hay una necesidad de incrementar las Operaciones SAR (en sus siglas en inglés)<sup>92</sup> y por otro lado, es necesario introducir medidas de prevención efectivas para aliviar la presión fronteriza. Es necesario también, incrementar las acciones de intervención rápidas y eficientes, las medidas con terceros Estados, la mejora de la obtención de información y de la capacidad analítica de la Agencia, así como combatir las redes de traficantes de personas.

Hay que resaltar también, la importancia que le otorga la propia Agencia a la seguridad del espacio Schengen. En las mismas conclusiones advierte que la gestión de las fronteras se concibe como un importante mecanismo de lucha contra las personas que representan una amenaza para el acervo europeo. Obviamente, esta atención tiene que ver con los diferentes sucesos trágicos acaecidos en diversas ciudades europeas a raíz de los ataques terroristas del *Daesh*. En este sentido, desarrollar una gestión y control de las fronteras eficaz puede permitir a las autoridades prevenir y detectar potenciales delincuentes o terroristas.

---

<sup>89</sup> Con base a la tabla de contribuciones que debe realizar cada estado miembro establecida en el Anexo I del Reglamento 2016/1624, España deberá aportar 111 guardias de fronteras

<sup>90</sup> En el art. 8.3 del antiguo reglamento sí se le permitía a la Agencia la posibilidad de adquirir equipos técnicos, pero no se especificaba como hace la nueva regulación, el arrendamiento tanto a título individual como en copropiedad con otro Estado.

<sup>91</sup> FRONTEX, (2017): *Risk Analysis for 2017*. p.45, disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf). (última consulta 24 de marzo de 2017)

<sup>92</sup> Search and Rescue.

## 2.5.- RETORNO

La figura jurídica del retorno es uno de los aspectos que más se ha visto mejorada con la última revisión de FRONTEX. La regulación de esta materia ha experimentado continuos cambios y transformaciones. En un primer momento el retorno recibía escasa atención por parte del Reglamento 2007/2004 al dedicarle una regulación sucinta<sup>93</sup>. Posteriormente, el Reglamento 1628/2011 introdujo mejoras sustanciales como la elaboración de un Código de Conducta para todas las operaciones de retorno<sup>94</sup>, la información periódica por parte de los Estados miembros a la Agencia<sup>95</sup>, o la cooperación con las autoridades competentes de los terceros países<sup>96</sup>. El Reglamento 2016/1628 se constituye como corolario a todo este proceso de modificaciones y mejoras, reforzando además, el papel de la Agencia en esta materia a través de la creación de una Oficina de retorno en el seno de la misma que ofrezca a los Estados miembros el apoyo necesario<sup>97</sup>.

En el art. 27 del Reglamento 2016/1628 se describen las diferentes tareas asignadas a la Agencia en materia de retorno. Entre ellas, podemos destacar la coordinación de los aspectos técnicos y operativos de las operaciones relativas al retorno de los Estados miembros con el objetivo de lograr un sistema integrado de gestión de retorno entre las autoridades competentes de los Estados miembros. Organizar y coordinar las operaciones de retorno y facilitar apoyo a las salidas voluntarias en cooperación con los Estados miembros. Además, la Agencia tendrá por finalidad la creación de sinergias y la conexión de redes y programas financiados por la Unión en materia de retorno, en estrecha colaboración con la Comisión y con el apoyo de los respectivos interesados, incluida la “Red Europea de Migración”. Por otro lado, se evaluarán los resultados de las operaciones de retorno y se enviará cada seis meses al Consejo de administración los informes de evaluación. Con esta medida se intenta establecer un mayor control tanto de la calidad como en la eficiencia de las operaciones.

---

<sup>93</sup> Véase artículo 9 del Reglamento 2007/2004

<sup>94</sup> Véase el artículo 9.1 *bis* del Reglamento 1628/2011.

<sup>95</sup> *Ibíd*, art. 9.1 *quarter*.

<sup>96</sup> *Ibíd*, art. 9.2

<sup>97</sup> Véase Comisión Europea, Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 2007/2004, el Reglamento (CE) nº 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE, COM (2015) 671 FINAL, 15.12.2015, “Exposición de motivos”, p.11, disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3086c6c9-a3e7-11e5-b528-01aa75ed71a1.0014.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3086c6c9-a3e7-11e5-b528-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF). (última consulta el 24 de marzo de 2017)

Con la finalidad de controlar el retorno forzoso en virtud de lo previsto en la Directiva 2008/115/CE<sup>98</sup>, se crean tres figuras *ex novo*. La primera de ellas es el supervisor del retorno forzoso (art.29). Éste, se encargará de llevar a cabo el control de la correcta ejecución de la operación de retorno y de las intervenciones de retorno a lo largo de todo su desarrollo. Estos supervisores tendrán formación suficiente respecto a la protección de los menores y de los derechos fundamentales (sin que se acredite cómo).

En segundo lugar, el contingente de escoltas para retornos forzosos (art.30). La Agencia los pondrá a disposición de los Estados miembros participantes para que acompañen a los retornados en su nombre y para que participen en las operaciones e intervenciones de retorno. También deberán tener conocimientos en protección de menores y derechos fundamentales. En tercer lugar, la figura del especialista de retorno (art.31), que tendrá como funciones la identificación de grupos concretos de nacionalidades de terceros países, la obtención de documentos de viaje de terceros países y la facilitación de cooperación consular. También deberán observar conocimientos en materia de protección de menores y derechos fundamentales.

En 2016, FRONTEX coordinó el retorno de 10.700 migrantes en 232 operaciones de retorno. La Agencia también ayudó a Grecia en la readmisión de 908 personas a Turquía. Actualmente, el fondo de devolución se constituiría de 690 monitores de devolución, escoltas de retorno y especialistas de retorno. De acuerdo con el art. 33, la Agencia financiará o cofinanciará las intervenciones de retorno<sup>99</sup>.

## 2.6.- COOPERACIÓN POR PARTE DE LA AGENCIA

Un aspecto fundamental en la política de control y vigilancia de las fronteras exteriores es la cooperación. La creación de una adecuada red de ayuda y asistencia entre la Agencia, los Estados miembros, los Estados ribereños del Mediterráneo, los organismos y las organizaciones internacionales (OMI) permitiría desarrollar sinergias entre los mismos y obtener, por consiguiente, mejores resultados en las labores fronterizas. El Reglamento de la Guardia Europea diferencia cuatro tipos de cooperación.

---

<sup>98</sup> DIRECTIVA 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, ya citada.

<sup>99</sup> FRONTEX, (2017: *Frontex creates a new pool of return experts*, 10.01.2017 disponible en: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-creates-a-new-pool-of-return-experts-yWWYG1>. (última consulta el 18 de marzo de 2017).

En primer lugar, la cooperación con Irlanda y el Reino Unido (art.51). La Agencia facilitará la cooperación operativa de los Estados miembros con Irlanda y el Reino Unido en actividades concretas. El contenido de este precepto se mantiene igual a su correspondiente en el antiguo reglamento.

En segundo lugar, la cooperación con instituciones, órganos, organismos y agencias de la Unión y con organizaciones internacionales (art. 52). Este precepto establece la cooperación por parte de la Agencia con diferentes actores, tales como la Comisión y otras Instituciones de la Unión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, Europol, la EASO, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de Pesca. Dicha cooperación se desarrollará en el marco de los “acuerdos de trabajo” concluidos con tales entidades. Fruto de esa apuesta por la cooperación se ha suscrito el Plan EASO-FRONTEx para los años 2017 y 2018 por ambos organismos, en el cual se aborda las operaciones conjuntas y de apoyo y la cooperación en *hotspots* o puntos críticos<sup>100</sup>.

En tercer lugar, la cooperación europea en las funciones de guardacostas (art. 53). La Agencia prestará apoyo a las autoridades nacionales que lleven a cabo funciones de guardacostas en los planos nacional y de la Unión, y cuando proceda, en el plano internacional. Un ejemplo de este tipo de cooperación es el buque patrulla *Merikarhu*, el cual tiene como función proporcionar asistencia a los Estados miembros en sus fronteras exteriores. Esta embarcación tiene una relevancia añadida ya que constituye la primera embarcación que participa en operaciones de la Agencia con una tripulación constituida por 31 miembros procedentes de siete nacionalidades diferentes, hecho que no se había producido hasta ahora. Para el Director Ejecutivo de la Agencia, esto supone una muestra palpable de solidaridad europea; varios países europeos trabajando “bajo la bandera de FRONTEX”<sup>101</sup>.

En cuarto lugar, la cooperación con terceros países (art. 54). La Agencia deberá facilitar y fomentar la cooperación técnica y operativa entre los Estados miembros y terceros países en el marco de las relaciones exteriores de la Unión, también en lo relativo

---

<sup>100</sup> FRONTEX, (2017): *Joint EASO-Frontex Management Board session held in Malta*, 8.02.2017; disponible en: <http://frontex.europa.eu/news/joint-easo-frontex-management-board-session-held-in-malta-V9jX1q>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

<sup>101</sup> FRONTEX (2017). *First ship with multinational crew joins FRONTEX operation*. 20.04.2017, disponible en: <http://frontex.europa.eu/news/first-ship-with-multinational-crew-joins-frontex-operation-rc35II>. (última consulta el 5 de mayo de 2017)



a la protección de los derechos fundamentales y el principio de no devolución. Esta cooperación se realizará tanto en territorio comunitario como en territorio de terceros países. Huelga decir que esto último no es realmente una novedad ya que en 2007 la Comisión Europea – a través FRONTEX – envió una misión de asesoramiento de la gestión fronteriza a Libia con el propósito de establecer patrullas conjuntas entre FRONTEX y la Guardia Costera Libia para poder interceptar a los inmigrantes irregulares en las aguas territoriales de ese país<sup>102</sup>. Este precepto encaja muy bien con la línea de la dimensión exterior de la política migratoria europea, la cual ha apostado fuertemente por una mayor cooperación con terceros Estados, ya sean potenciales países fuente de los flujos de migración o Estados limítrofes a la frontera exterior europea. El artículo no concreta nada respecto con quien puede la Agencia cooperar; su análisis lleva a entender que podrá cooperar con terceros Estados en el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión, teniendo en cuenta la protección de los derechos fundamentales y el principio de no devolución. Sin embargo, esa protección de los derechos fundamentales no se especifica si hace referencia al propio Estado *per se*, es decir, si estamos hablando de un tercer Estado que respeta los derechos fundamentales o si en cambio, tal protección sólo debe observarse a la hora de llevar a cabo las intervenciones. Esta apreciación es importante, pues dependiendo de una u otra interpretación podría la Agencia cooperar con un tercer Estado o no<sup>103</sup>. Además, la cooperación con terceros países también puede plantear cuestiones acerca de la responsabilidad de los actores involucrados en las operaciones, al no quedar claro quien asumiría las consecuencias de unas hipotéticas violaciones de los derechos fundamentales.

Por otro lado, la Agencia ha desarrollado dos proyectos en el marco de programas de asistencia técnica en terceros países<sup>104</sup>. El proyecto de Capacitación y asociación para la

---

<sup>102</sup> Ferrer, J., “La Unión Europea ante la crisis libia ¿derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 41, (2012), págs. 13-56, p.21.

<sup>103</sup> Un claro ejemplo de esta apreciación sería Turquía. Un tercer Estado al se le ha puesto en duda que respete los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos. En caso de realizar la primera interpretación, posiblemente la Agencia se vería impedida de poder cooperar con este Estado. Para Rijpma, la cooperación con terceros Estados debería limitarse a los Estados que están adheridos al CEDH, así como a la Convención de Ginebra sobre los refugiados y el Protocolo adicional. En este caso, Turquía sí que es parte del CEDH, sin embargo, como se ha comentado anteriormente, son varias las voces que critican a este país por la violación constante de derechos fundamentales. Actualmente hay una distancia importante entre la norma y la realidad. La ratificación del CEDH por Turquía es hoy algo meramente formal pues la realidad muestra un Estado donde los derechos y libertades de sus ciudadanos se han visto restringidas de forma notable: Véase Rijpma, J. (2017). *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?* European Parliament, pp.23-24.

<sup>104</sup> Véase sitio web <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries/>. (última consulta el 24 de marzo de 2017).



gestión integrada de las fronteras del Este (EAP), financiado por la UE para la implementación de la gestión integrada de las fronteras en seis países caucásicos<sup>105</sup>, con la finalidad de buscar sinergias entre las diferentes autoridades fronterizas. El segundo proyecto es el programa de “Apoyo Regional de Protección Sensible” en la gestión de la migración de los Balcanes Occidentales y Turquía (IIPA II), financiado también por la UE, con el objetivo de proporcionar un enfoque regional integral y apoyar a los países en el desarrollo de una respuesta rápida y sensible a los flujos migratorios mixtos.

Por último, cabe resaltar la figura del funcionario de enlace en terceros países (art.55 del Reglamento 2016/1624). El mismo pasará a formar parte de las redes de cooperación local o regional constituidas por funcionarios de enlace en materia de inmigración. La Agencia podrá desplegar expertos de su propio personal en terceros países ya sean de origen o tránsito para la migración ilegal. Sus funciones girarán en torno al establecimiento y mantenimiento de contactos con las autoridades competentes de los terceros países (art.55.3). El destino operativo de estos funcionarios corresponderá al consejo de administración previo dictamen de la Comisión (art. 55.2 en relación con el art. 55.3). En 2016 la Agencia desplegó su primer funcionario de enlace en Turquía; en el 2017 se prevé que se desplieguen funcionarios en los principales países africanos y en los Balcanes Occidentales<sup>106</sup>.

### **PARTE III: LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS ACTUACIONES TRANSFRONTERIZAS**

#### **3.1.- LA AGENCIA Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

##### **3.1.1.- LA POSITIVACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA AGENCIA EUROPEA**

Con la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa, el art. 6.1 del TUE otorgaba a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE) el mismo valor jurídico que cualquier Tratado constitutivo, es decir,

---

<sup>105</sup> Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, y Ucrania.

<sup>106</sup> FRONTEX, (2017): *Risk Analysis for 2017*, p.7, disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf). (última consulta el 24 de marzo de 2017)

carácter vinculante y rango de Derecho originario. Esto supuso un avance importante para la protección de los derechos fundamentales en el DUE ya que, hasta ese momento, tal protección no se recogía expresamente ni en los Tratados constitutivos ni en el Derecho derivado.

El Reglamento (CE) 2007/2004 que regulaba por primera vez las actuaciones de FRONTEX no contemplaba ninguna referencia o alusión a la protección de los derechos fundamentales en sus intervenciones operativas. Con lo cual, el art. 6.1 del TUE implicaba que esa fuerza vinculante debía extenderse también al propio cuerpo de vigilancia fronteriza. Junto a esto, la Comisión hizo a principios de 2010 un llamamiento a la firme defensa de los derechos fundamentales de los migrantes y a la aplicación de una política de “tolerancia cero” frente a las violaciones de la CDFUE<sup>107</sup>. Además de esto, hay que añadir las continuas críticas que estaba recibiendo FRONTEX por supuestas violaciones de los derechos fundamentales durante sus operaciones fronterizas desde el momento de su creación<sup>108</sup>. Por consiguiente, a raíz de estos hechos, el 25 de octubre de 2011 el parlamento europeo y el Consejo publicaban el Reglamento (CE) 1168/2011 por el que se introducía en el art.1.2 el respeto al “Derecho de la Unión, incluida la CDFUE, al Derecho Internacional, la Convención sobre el Estatuto del refugiado de Ginebra de 1951 y el principio de *non refoulement*”. Con esta nueva regulación se pretendía conseguir el desarrollo de una política europea de migración previsora y global, basada en los derechos humanos, la solidaridad y la responsabilidad.

Sin embargo, la realidad estuvo muy alejada de la norma ya que FRONTEX no fue capaz de generar la confianza esperada; sus actuaciones fueron cuestionadas ante la falta de transparencia, sembrando dudas en cuanto al posible incumplimiento de las obligaciones que debía observar respecto a los derechos fundamentales de los migrantes y refugiados. Fruto de esa desconfianza, el Defensor del Pueblo, P. Nikiforos Diamandouros, inició el 6 de marzo de 2012 una investigación de oficio pidiendo a FRONTEX que emitiera un informe sobre los progresos que había realizado respecto al

---

<sup>107</sup> Comisión Europea. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, “Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos”, *Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo*, COM (2010) 171 final, 20.4.2010, pp. 3 y 7; disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=EN>. (última consulta el 24 de marzo de 2017)

<sup>108</sup> Véase para más información, Keller, S., Lunacek, U., Lochbihler, B. and Flautre, H. (2011). *FRONTEX agency: which guarantees for human rights?* Disponible en: <https://www.frontexit.org/en/docs/6-frontex-which-guarantees-for-human-rights-file>. (última consulta el 24 de marzo de 2017)

cumplimiento de las obligaciones derivadas del Reglamento aprobado en 2011<sup>109</sup>. Dicha solicitud fue respaldada por 18 organizaciones internacionales<sup>110</sup>.

La investigación seguida por el Defensor del Pueblo señaló con base en el art. 26 *bis* apartado 1 del Reglamento 1628/2011 la falta de un verdadero mecanismo eficaz para controlar el respeto de los derechos fundamentales. En primer lugar, el papel del agente de coordinación, el cual se encargaba de supervisar el plan operativo, no era suficiente para garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales. En segundo lugar, se requería de un genuino mecanismo de gestión de denuncias puesto a disposición de cualquier sujeto que viese vulnerado sus derechos, por lo que se preguntó a FRONTEX si contemplaba la posibilidad de dotar al agente de derechos fundamentales la facultad de recibir denuncias de particulares. En tercer lugar, se solicitaba a FRONTEX que asumiera responsabilidades en lo referente a los actos producidos por sus miembros. Dicho esto, la institución del Defensor del Pueblo exhortaba a aquella a establecer un mecanismo para gestionar las denuncias por vulneración de los derechos fundamentales en todas las operaciones conjuntas en las cuales sea partícipe. A pesar de estas recomendaciones, FRONTEX rehusó modificar sus actuaciones argumentando por un lado, que sólo podía responder por las actividades previstas en su mandato, y no por las acciones soberanas de los Estados miembros, y por otro, que la resolución de las denuncias no estaba dentro de las facultades que le otorgaba su Reglamento<sup>111</sup>.

Este posicionamiento adoptado por FRONTEX le acarreó duras críticas, creándose incluso un movimiento integrado por plataformas internacionales denominado “Frontexit” concebido con el fin de solicitar la supresión de esta agencia. Dicha plataforma criticaba, entre otras cosas, la violación de derechos fundamentales de los

---

<sup>109</sup> La solicitud del Defensor del Pueblo no fue el primer cuestionamiento formal a FRONTEX, el 5 de octubre de 2011 se preguntó a la Comisión si determinadas actuaciones de la Agencia de fronteras eran realizadas acorde al contenido material de la CDFUE. Esto se planteó a raíz del informe de la ONG Human Rights Watch, “*The EU’s Dirty Hands: Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*” en el cual se informaba de que entre el 2 de noviembre de 2010 y el 2 de marzo de 2011 se arrestaron y retuvieron a 12.000 migrantes que habían entrado en Grecia a través de sus fronteras terrestres. Sobre este incidente se manifestó el TEDH, el cual calificó el trato recibido por los inmigrantes como inhumano y degradante. FRONTEX estuvo involucrado en esas actuaciones. Para más información véase el sitio web <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-008725+0+DOC+XML+V0//ES>. (última consulta el 17 de marzo de 2017) y el sitio web <https://www.hrw.org/es/news/2011/09/21/ue-la-agencia-de-fronteras-expone-los-migrantes-condiciones-de-abuso>. (última consulta el 17 de marzo de 2017)

<sup>110</sup> Defensor del Pueblo Europeo, (2013). *Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex*. 7.11.2013, disponible en : <https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/52465/html.bookmark#h11>. (última consulta el 17 de marzo de 2017)

<sup>111</sup> *Ibíd.*

inmigrantes por parte de FRONTEX<sup>112</sup>. Además, esta iniciativa también imputaba a la propia FRONTEX la realización de expulsiones colectivas - las cuales están prohibidas con base al art. 19.1 CDFUE-, violencia, trato inhumano y degradante, falta de transparencia, no asunción de responsabilidades y el despliegue de dispositivos que privan a los refugiados de la adecuada protección internacional<sup>113</sup>.

A finales de 2015, el Parlamento Europeo solicitó un mecanismo para sustanciar las posibles quejas por violaciones de los derechos fundamentales de los migrantes y solicitantes de asilo por parte de los agentes de FRONTEX así como una mayor financiación a la oficina de derechos fundamentales para que pueda gestionar de forma más eficiente las reclamaciones<sup>114</sup>. Esta solicitud se materializó finalmente con la nueva regulación prevista en el Reglamento de 2016, la cual hizo especial hincapié en el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes. No obstante, para algunas organizaciones sigue siendo un paso insuficiente hacia la consecución de un verdadero respeto de los derechos fundamentales<sup>115</sup>.

### 3.1.2.- PROTECCIÓN Y ESTRATEGIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El nuevo Reglamento (CE) 2016/1624 incorpora mejoras sustanciales respecto a la regulación prevista en la modificación realizada en 2011. En primer lugar, el art. 34.1 establece que la Guardia garantizará la protección de los derechos fundamentales en la realización de sus tareas de conformidad con el Derecho de la Unión, la CDFUE, el Derecho Internacional, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 y las obligaciones relacionadas con el acceso a la protección internacional, especialmente el principio de no devolución.

---

<sup>112</sup> EURO EFE, (2014): *Frontex viola los derechos de inmigrantes, según plataforma de asociaciones*. 23.05.2014 disponible en: [http://euroefe.euractiv.es/3795\\_exteriores-desarrollo-defensa-y-derechos-humanos/2551357\\_frontex-viola-los-derechos-de-inmigrantes-segun-plataforma-de-asociaciones.html](http://euroefe.euractiv.es/3795_exteriores-desarrollo-defensa-y-derechos-humanos/2551357_frontex-viola-los-derechos-de-inmigrantes-segun-plataforma-de-asociaciones.html). (última consulta el 18 de marzo de 2017)

<sup>113</sup> MIGREUROPE (2014): « *Frontex entre Grèce et Turquie : la frontière du déni* » - *Le déploiement de Frontex nuit au droit d'asile*. 20.06.2014, disponible: <http://www.migreurope.org/article2512.html?lang=fr>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

<sup>114</sup> Parlamento Europeo, (2015): *El PE pide un mecanismo para procesar quejas contra los agentes de Frontex*. 2.12.2015, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20151201IPR05544/el-pe-pide-un-mecanismo-para-procesar-quejas-contra-los-agentes-de-frontex>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

<sup>115</sup> FRONTEXIT, (2016): *Renforcement de l'agence Frontex: L'UE reste sourde aux cris d'alarme des ONG* / 22 Septembre 2016. 4.10.2016, disponible en: <http://www.frontexit.org/fr/actus/item/828-renforcement-de-l-agence-frontex-l-ue-reste-sourde-aux-cris-d-alarme-des-ong22-septembre-2016>. (última consulta el 18 de marzo de 2017).

Con la finalidad de respetar los instrumentos anteriormente mencionados, la Agencia elaborará y aplicará una “*estrategia de derechos fundamentales*” que incluya un mecanismo eficaz para supervisar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia.

En el apartado segundo del mismo artículo se especifica que la Guardia no podrá desembarcar, trasladar o forzar a una persona a ir a un país, ni a que se le entregue o retorne a sus autoridades si ello vulnera el principio de no devolución. Lo previsto en este apartado podría verse afectado por el acuerdo UE/Turquía<sup>116</sup>, ya que la Agencia podría verse implicada en operaciones en las que las personas que son objeto de retorno sean trasladadas desde Turquía a lugares no seguros en los cuales no se les pueda garantizar su seguridad y corriesen un grave riesgo, lo cual vulneraría lo previsto en el art.19.2 de la CDFUE.

El tercer apartado hace referencia a una de las exigencias que hacia el Parlamento Europeo a finales de 2015; la protección de los grupos vulnerables con más necesidades. La Guardia tendrá en cuenta las necesidades especiales de los niños, los menores no acompañados, las personas con discapacidad, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que requieran asistencia médica y cualquier otra persona en una situación especialmente vulnerable. Hay que poner especial atención en este apartado pues una gran mayoría de los refugiados son sujetos vulnerables. Según UNICEF, en 2016 el 26% de los individuos que atravesaron el Mediterráneo fueron niños y solamente en los campamentos de refugiados ubicados en Grecia y los Balcanes había más de 23.700 niños<sup>117</sup>.

En la línea de lo anterior, la Agencia también podrá reforzar y asegurar la protección de los derechos fundamentales a través de dos instrumentos, los Códigos de conducta y la formación de los agentes. Respecto al primero, a tenor del art. 35 se elaborará y desarrollará un código de conducta aplicable a todas las operaciones de control fronterizo coordinadas por la misma, fijándose los procedimientos destinados a garantizar los principios del Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales. El Código de conducta fue introducido por primera vez en la regulación de FRONTEX a través de la incorporación *ex novo* del art. 2 *bis* del Reglamento 1168/2011. Con anterioridad a este

---

<sup>116</sup> Véase el sitio web <https://www.hrw.org/es/news/2016/04/20/ue/grecia-los-abusos-marcen-las-primeras-deportaciones-turquia>. (última consulta el 18 de marzo)

<sup>117</sup> Véase el sitio web <https://www.unicef.es/causas/emergencias/refugiados-migrantes-europa>. (última consulta el 18 de marzo de 2017).

reglamento, FRONTEX encargó un estudio al Centro Mundial de Ética de Birmingham sobre las normas éticas en las actuaciones fronterizas con la finalidad de ayudar a las unidades dedicadas a la vigilancia fronteriza. Este estudio formaba parte de la estrategia seguida por FRONTEX para conseguir una mayor armonización de las normas comunitarias en materia de vigilancia y protección de las fronteras y costas<sup>118</sup>.

El segundo instrumento es la formación de los agentes (art. 36). En este caso se permite a la Agencia crear herramientas de formación específicas, incluyendo medidas de formación para la protección de niños y de otras personas en situación vulnerable y proporciona a los guardias de fronteras y al resto de personal pertinente que forme parte de los equipos de la Guardia la formación avanzada para sus funciones y competencias. Además, la propia Agencia se encargará, con carácter previo a las actuaciones operativas, que todos los guardias de fronteras e incluso el personal de los Estados miembros que participen en la Guardia hayan sido instruidos en conocimientos sobre el Derecho de la Unión y el Derecho internacional, sobre todo en lo referente a derechos fundamentales y al acceso a la protección internacional. Dicha formación será financiada íntegramente por la propia Agencia. Este aspecto es relevante pues, aunque no garantiza con seguridad que no se vulnere ningún marco normativo sí permite que los agentes sean conocedores de los derechos que ostentan los migrantes y refugiados, mejorándose por consiguiente las actuaciones operativas desarrolladas por aquéllos.

Por último, la Agencia creará un “*Foro Consultivo*” para asistir al Director Ejecutivo y al Consejo de Administración en asuntos relativos a los derechos fundamentales mediante un asesoramiento independiente. El Foro podrá contar con la participación de la EASO, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ACNUR y otras organizaciones pertinentes. El Consejo de Administración será, a propuesta del Director Ejecutivo, el encargado de decidir la composición del Foro Consultivo. A través de este, se abordarán temas como la consolidación y aplicación de la estrategia de derechos fundamentales, el establecimiento del mecanismo de denuncia, sobre códigos de conducta y sobre los programas de formación. En septiembre de 2015 el Consejo de

---

<sup>118</sup> ETIC (2011): *FRONTEX publica un estudio sobre la ética en la seguridad fronteriza*, 30. 04.2011, disponible en: <http://www.inmigracionclandestina.eu/2011/04/30/frontex-publica-un-estudio-sobre-la-etica-en-la-seguridad-fronteriza/>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

administración decidió sobre la composición del foro, el cual estaría integrado por 15 miembros<sup>119</sup>.

### 3.1.3.- AGENTE DE DERECHOS FUNDAMENTALES

La figura del agente de derechos fundamentales no ha sufrido ninguna modificación o mejora sustancial respecto a la prevista en la modificación del 2011. Forma parte junto con el Consejo de administración, el Director Ejecutivo y el Foro Consultivo de la estructura administrativa y de gestión de la Agencia (art.61 del Reglamento 2016/1624). El art. 71 establece que el Consejo de Administración designará a un agente responsable en materia de derechos fundamentales, el cual deberá disponer de unas cualificaciones y experiencias necesarias en la materia. Se le atribuyen competencias en cuanto a la supervisión del cumplimiento de los derechos fundamentales y la promoción de su respeto. La única mejora que incorpora es su contribución a la estrategia de los derechos fundamentales de la Agencia, no prevista en la anterior regulación.

El agente de derechos fundamentales será independiente en el desempeño de sus funciones. Deberá informar al Consejo de Administración y cooperará con el Foro Consultivo. Además, realizará informes regularmente contribuyendo a mejorar el mecanismo de supervisión de los derechos fundamentales. Por último, el agente de derechos fundamentales deberá ser consultado sobre los planes operativos para las operaciones conjuntas, las intervenciones rápidas y de retorno. Además, tendrá acceso a toda la información relacionada con el respeto de los derechos fundamentales relativa a todas las actividades de la Agencia.

---

<sup>119</sup> La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA), ACNUR, el Consejo de Europa (CE), la Organización Internacional para las migraciones (OIM) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa-Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE ODIHR). Junto a estas, se incorporan nueve organizaciones de la sociedad civil seleccionadas sobre la base de una convocatoria pública y abierta. Estas son: el asesoramiento sobre los derechos individuales en Europa Centre (Centro AIRE), la Oficina de Amnistía Internacional de las instituciones europeas (AI EEI), Cáritas Europa, Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE), la Comisión de las Iglesias para los Migrantes en Europa (CCME), la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), Jesuit Refugee Service Europe (JRS), Plataforma para la Cooperación Internacional sobre inmigrantes indocumentados (PICUM), y la Oficina de la Cruz Roja de la UE. Consúltase el sitio web <http://frontex.europa.eu/partners/consultative-forum/general-information/>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)



### 3.1.4.- MECANISMO DE DENUNCIA

#### 3.1.4.1.- CONCEPTO Y DELIMITACIÓN

Uno de las razones esgrimidas por el Defensor del Pueblo Europeo para la inclusión de un mecanismo de quejas en la reglamentación de FRONTEX era la necesidad de ofrecer un instrumento alternativo al TJUE. Hay que tener presente que el art. 47 de la CDFUE establece el derecho a la tutela judicial efectiva para aquellos sujetos cuyos derechos y libertades hayan sido violados. Tal protección se configura en los arts. 263 y 340 del TFUE, donde se permite a cualquier particular presentar un recurso ante el TJUE. No obstante, esta vía no es una opción realista para los potenciales demandantes ya que son personas que llegan sin apenas recursos económicos y en una situación de shock y vulnerabilidad<sup>120</sup>. De ahí la importancia de ofrecer una herramienta alternativa, un mecanismo eficaz que permitiese denunciar las posibles vulneraciones de derechos. Esta pretensión, tuvo finalmente respuesta con el Reglamento (CE) 2016/1624. Además de esto, la protección que ofrecía la regulación del Reglamento (CE) 1628/2011 quedaba totalmente desamparada sin el pertinente procedimiento que permitiese denunciar la violación de los derechos.

De este modo, el art. 72 introduce el *mecanismo de denuncia* con el fin de supervisar y garantizar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia. Por tanto, a través del mismo cualquier persona que esté afectada directamente por las actuaciones del personal integrante de una operación conjunta, un proyecto piloto, una intervención fronteriza rápida, un equipo de apoyo a la gestión de la migración o una operación o intervención de retorno, y que estime que a consecuencia de estas actividades se han vulnerado sus derechos fundamentales, así como cualquier parte que represente a dicha persona, podrá presentar una denuncia por escrito ante la Agencia (art. 72.2). Este mecanismo tiene carácter administrativo, ya que la Agencia no puede investigar por sí misma vulneraciones de los derechos fundamentales<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Fernández Rojo, D. (2016), “Hotspot approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL”, en C. Blasi and M. Illamola, ed., *EL CONTROL DE LAS AGENCIAS DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA...*, loc.cit., pp.118 y 119.

<sup>121</sup> Comisión Europea. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 2007/2004, el Reglamento (CE) nº 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE, COM (2015) 671 final, “Exposición de motivos”, p.12, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0671>. (última consulta el 24 de marzo de 2017)



Sin embargo, el propio precepto señala que no se admitirán cualquier tipo de denuncia, sino sólo las referidas a violaciones concretas de los derechos fundamentales (art.72.3). Esta regulación es criticable por varias razones. En primer lugar, porque aparece un problema de interpretación al no establecer el Reglamento qué se entiende por violaciones *concretas*. El legislador abre las puertas a que la propia Agencia pueda realizar una exegesis subjetiva e interesada, lo cual conlleva un grave perjuicio para los interesados, pues pueden ver mermado su derecho a denunciar al no saber qué violaciones son susceptibles de denuncia y cuáles no.

En segundo lugar, se puede admitir que esa adjetivación restrictiva podría excluir las posibles vulneraciones de derechos fundamentales derivadas del quebrantamiento de los códigos de conducta que deben observar las personas que participen en las actividades de la Agencia. No se puede afirmar con rotundidad que la vulneración de un derecho fundamental con origen en la transgresión de algún código sea susceptible de ser considerado como violación concreta. La decisión de si tiene encaje o no corresponderá determinarla a la propia Agencia.

En tercer lugar, el precepto no prevé tampoco causas – ya fuesen de carácter tasado o abierto- por las que se inadmita la denuncia, lo cual permite a la Agencia no tener que sujetarse a unas determinadas razones preestablecidas para justificar sus decisiones lo que en última instancia facilita la motivación de la inadmisión. Si la Agencia considera que no se ha violado derecho alguno podrá inadmitir la denuncia de forma sencilla, pues su argumentación no tendrá que ajustarse a motivo concreto. Esto produce ineludiblemente un desequilibrio entre las partes durante el procedimiento de denuncia. De inicio, ya hay una parte que no va a estar en la misma posición que la otra, y por consiguiente esto va a originar una situación de desigualdad material entre las mismas.

Para C. Pérez, trayendo a colación el art. 72.3 de la Propuesta de Reglamento<sup>122</sup>, la interpretación de esta adjetivación debería realizarse en el sentido de que no se aceptarán aquellas que sean anónimas, malintencionadas, frívolas o vejatorias. Sin embargo, en la versión definitiva esa especificación se omite, manteniéndose únicamente el concepto de violaciones *concretas*<sup>123</sup>. Por tanto, la regulación del precepto da pie a distintas

---

<sup>122</sup> Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 2007/2004, el Reglamento (CE) n° 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE

<sup>123</sup> Pérez, C., “De FRONTEX a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Cambia todo para que todo siga igual? A propósito de la necesidad de mejorar la protección de los derechos

interpretaciones. A mi juicio, el hecho de eliminar en la versión final tales especificaciones permite a la Agencia disponer de un poder discrecional para decidir qué denuncias son susceptibles de admisión y cuáles no. De la otra forma, el concepto de *concretas* se reduciría únicamente a aquellas violaciones que no han sido realizadas de forma imprecisa, anónima o frívola. En este sentido, el legislador debería ser más preciso a la hora de redactar el precepto, siendo conveniente que se llevase a cabo una futura revisión del mismo, a fin de poder concretar qué se entiende por tal concepto.

#### 3.1.4.2.- PROCEDIMIENTO

El procedimiento de denuncia ante la violación de los derechos fundamentales está previsto en el art. 72 del Reglamento 2016/1624. El mismo establece que el encargado de gestionar las denuncias recibidas por la Agencia será el agente de derechos fundamentales, el cual deberá examinar la admisibilidad de las denuncias, registrarlas, enviarlas al Director Ejecutivo o al Estado de origen, informar a la autoridad correspondiente o al organismo competente en materia de derechos fundamentales de un Estado miembro y registrar y garantizar el seguimiento realizado por la Agencia o por dicho Estado miembro (art.72.4).

La Agencia garantizará que la información sobre la posibilidad de interponer una denuncia y el procedimiento correspondiente sean fácilmente accesibles. El agente de derechos fundamentales, previa consulta al Foro Consultivo, elaborará un formulario de denuncia estandarizado donde se detallarán de forma clara y específica la supuesta violación de los derechos fundamentales. El agente presentará el formulario ante el Director Ejecutivo y ante el Consejo de Administración. No se prevé forma alguna para realizar la denuncia, lo recomendable es que se haga a través del formulario, pero en caso de no realizarse mediante este, también será aceptada (art.72.10).

Cuando sea admitida a trámite una denuncia deberá informarse a los denunciantes de que se está registrando, de que se ha iniciado una evaluación y de que se enviará una respuesta en cuanto se disponga de ella. En caso de que no se admitiese a trámite, se informará a los denunciantes de los motivos para ello y se les ofrecerá opciones

---

fundamentales”, en C. Blasi and M. Illamola, ed., *EL CONTROL DE LAS AGENCIAS DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA*, loc. cit., p.203.

adicionales para tratar el asunto (art.72.5). Sobre esto último el legislador vuelve a ser impreciso y ambiguo, pues no deja claro qué opciones *adicionales* existen.

Ante la inadmisión de la denuncia, podemos encontrarnos en tres escenarios diferentes. En primer lugar, que la Agencia nos permita recurrir dentro del seno de la misma la inadmisión. Esto sería poco probable ya que la principal herramienta que establece la Agencia es el mecanismo de denuncia. Además, hay que tener en cuenta que, en el supuesto caso de que se presentase una reclamación *ad intra*, el único que podría entrar a conocer de ella sería el siguiente jerárquicamente en la estructura de la Agencia; el Director Ejecutivo. Sin embargo, éste no tiene atribuidas ninguna función que le permitiese conocer de un posible recurso por inadmisión de la denuncia<sup>124</sup>. Por tanto, no parece plausible que la opción que ofreciese la Agencia para tratar el asunto pasase por recurrir la decisión ante la misma.

En segundo lugar, que el denunciante al cual se le ha rechazado la denuncia acudiese a un tercero ajeno a la Agencia para recurrir la inadmisión. Esta vía plantearía serias dudas ya que es difícil que la decisión de un tercero ajeno a la Agencia fuese vinculante para la misma y más, si tenemos en cuenta que la Agencia sólo será responsable ante el Consejo y el Parlamento Europeo<sup>125</sup>. Por tanto, esta opción tampoco sería factible.

En tercer y último lugar, cabe considerar la posible intervención del TJUE. La actuación de esta institución se podría producir a través del propio art. 74.5 del Reglamento 2016/1624 el cual afirma que “las decisiones adoptadas por la Agencia podrán dar lugar a la presentación de una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo o la interposición de un recurso ante el TJUE”, de acuerdo con los arts. 263 y 228 del TFUE. En el caso del Defensor del Pueblo, éste tiene facultades para conocer de reclamaciones de cualquier ciudadano de la UE o cualquier persona física o jurídica que tenga su domicilio o residencia en un Estado miembro. En este sentido, podría no ser efectivo ya que probablemente el denunciante sea de un tercer Estado, sin embargo, sí que podría llevar a cabo investigaciones sobre la Agencia motivadas en una mala administración por parte de ésta.

Respecto al TJUE, el art. 263 establece que este Tribunal “controlará la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos

---

<sup>124</sup> Véase art. 68 del Reglamento 2016/1624

<sup>125</sup> Véase art. 7 del Reglamento 2016/1624

jurídicos”. En este caso, como afirma C. Pérez, la cuestión será determinar si la Agencia realiza actos con efectos jurídicos. Aunque sea un mecanismo de carácter administrativo, es difícil sostener que la inadmisión de una queja sobre una posible vulneración de los derechos fundamentales no provoque consecuencias jurídicas para los propios denunciantes. No obstante, será decisión del TJUE establecer si produce o no efectos jurídicos<sup>126</sup>. Esta vía es la más plausible de las mencionadas, si bien nos conduce al mismo punto de partida. Si una de las razones que argumentaba el Defensor del Pueblo Europeo para solicitar el establecimiento de un mecanismo de denuncia era la complejidad y dificultad que supone para una persona que llega a las fronteras exteriores de la UE acudir al control judicial del TJUE, el hecho de tener que recurrir la inadmisión ante esta institución, supone volver a la misma herramienta compleja y gravosa para el denunciante.

Por consiguiente, el precepto permite a la Agencia establecer la opción que considere más oportuna para tratar la inadmisión, si bien la única opción real es el recurso ante el TJUE. Teniendo en cuenta las limitaciones que tienen los denunciantes, es muy difícil que la jurisdicción del TJUE les pueda ser realmente útil. Por consiguiente, el procedimiento no garantiza una auténtica protección de los derechos fundamentales a los denunciantes al no conceder la posibilidad de recurrir la inadmisión, ni prevé un procedimiento de apelación con un órgano independiente<sup>127</sup>. Además, al no establecer de forma concreta qué mecanismos disponen los denunciantes para recurrir la inadmisión se genera un problema de seguridad jurídica.

Cuando se registre una denuncia sobre un miembro del personal de la Agencia, el Director Ejecutivo garantizará un seguimiento adecuado, en consulta con el agente de derechos fundamentales, estableciendo medidas disciplinarias si fuera necesario (art. 72.6). En caso de que la denuncia se realice sobre un guardia de fronteras de un Estado miembro de acogida o sobre un miembro de los equipos, el Estado miembro de origen garantizará un seguimiento adecuado, incluidas las medidas disciplinarias necesarias. En caso de que el Estado miembro competente no informe al respecto, la Agencia hará un seguimiento del asunto (art.72.7). Si se constata que un guardia de fronteras o un

---

<sup>126</sup> Pérez, C., “De FRONTEX a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Cambia todo para que todo siga igual? A propósito de la necesidad de mejorar la protección de los derechos fundamentales”, *loc.cit.*, pp. 206 y ss.

<sup>127</sup> Rosenfeldt, H. (2016). “*Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded?*”, 16.10.2016, disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html>. (última consulta el 24 de marzo de 2017)

experto nacional en comisión de servicios han violado los derechos fundamentales o las obligaciones en materia de protección internacional, la Agencia podrá pedir al Estado miembro de que se trate que aparte inmediatamente al transgresor (art. 72.8).

Una vez realizadas las denuncias, se procederá a establecer un adecuado seguimiento de éstas (art. 72.9). Para ello, el agente de derechos fundamentales informará al Director Ejecutivo y al Consejo de Administración sobre los resultados de los procedimientos de denuncia, así como del seguimiento que la Agencia y los Estados miembros den a las denuncias. Además, la Agencia incluirá en su informe anual información relativa al mecanismo de denuncia. Esto es relevante ya que reducirá la opacidad y oscurantismo que algunas organizaciones le habían atribuido. Favorecerá la transparencia y permitirá que los futuros denunciantes conozcan de este mecanismo y de su operatividad. Por último, también servirá de algún modo para presionar indirectamente a la Agencia para que garantice una adecuada protección de los derechos fundamentales<sup>128</sup>.

Respecto a las consecuencias que se prevén frente al sujeto que ha vulnerado los derechos del denunciante, éstas son bastante laxas y más, si se tiene en cuenta que es facultad de la Agencia que se pida al Estado que se aparte o no al guardia que ha conculcado los derechos del denunciante. Es decir, cabe la posibilidad de que un sujeto acusado de violar derechos fundamentales pueda no tener que abandonar el cuerpo. Tampoco se hace mención en la regulación de una posible indemnización o compensación al perjudicado. Es lógico sostener que, ante un determinado agravio, el transgresor sea obligado a resarcir a la parte ofendida. También se debería abordar este aspecto en relación al art. 340 del TFUE, el cual establece que, en materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, cabría plantearse si en el supuesto de una violación de los derechos fundamentales a un migrante durante alguna operación de la Guardia la UE también sería responsable subsidiaria o solidariamente.

En definitiva, el mecanismo de denuncia es una herramienta imprescindible para poder amparar la salvaguarda de los derechos fundamentales. A mi juicio, sí hay un intento por parte de la Agencia - aunque con ciertas carencias- de implantar un mecanismo de denuncia; sin embargo, éste no deja de ser un acto voluntarista, ya que no se configura como un auténtico mecanismo de denuncia. El instrumento que incorpora el Reglamento

---

<sup>128</sup> Fernández Rojo, D., “Reglamento 2016/1624: de Frontex a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, *loc.cit.*, p.247.

2016/1624 parece que persigue más bien acallar las exigencias planteadas por el Defensor del Pueblo Europeo y el Parlamento Europeo que intentar concebir realmente un mecanismo eficaz para proteger las violaciones de derechos. Se ha pretendido que sea la propia Agencia la que ostente el control total del procedimiento de tal forma que goce de un margen de actuación excepcional. Además, hay un interés en que la sustanciación del asunto sea *ad intra*, es decir, evitando cualquier intervención externa por parte de algún órgano u organismo ajeno a la Agencia, con lo que la eficacia del propio mecanismo va a depender del agente de derechos fundamentales y del Director Ejecutivo. Por tanto, aunque el mecanismo de denuncia que aporta el Reglamento 2016/1624 supone un avance en la consecución de un sistema que ampare los derechos fundamentales de los migrantes. Sin embargo, dicho avance es insuficiente ya que sigue estando lejos de ser una eficaz herramienta de protección de los derechos fundamentales. Tal como propone D. Fernández Rojo se debería desarrollar un mecanismo de quejas individuales, independiente e imparcial que permitiese a cualquier sujeto plantear una denuncia. En este sentido, es necesario que la Agencia revise el mecanismo planteado y profundice más en protección de los derechos fundamentales<sup>129</sup>.

### 3.2.- EL DERECHO DE ASILO

#### 3.2.1.- EL DERECHO DE ASILO EN LAS FRONTERAS EUROPEAS

La reciente crisis migratoria ha propiciado un escenario complejo en lo referente al asilo/refugio. Según la EASO, hasta el 2013 el número de solicitantes de asilo no sobrepasaba los 400.000. Sin embargo, a partir de ese año, esta tendencia cambió, superándose en el 2014 las 600.000 solicitudes y alcanzándose la cifra más elevada en 2015, con 1.347.595. Se ha incrementado el número de solicitudes un 236,9% en un intervalo de tiempo de siete años, un porcentaje alarmante si tenemos en cuenta que las variaciones interanuales registradas en los años anteriores apenas habían sufrido alteraciones significativas. En el año 2016 ésta disminuyó, pero de forma débil, ya que no logró bajar de las 1.236.325 solicitudes, lo cual sigue siendo preocupante<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Fernández Rojo, D., “*Hotspot approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL*”, en C. Blasi and M. Illamola, ed., *EL CONTROL DE LAS AGENCIAS...*, loc.cit., pp. 120 y 121.

<sup>130</sup> EASO, (2016). *Latest asylum trends – 2016 overview*. pp.1-3, disponible en: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Latest%20Asylum%20Trends%20Overview%202016%20final.pdf>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

Según la EASO, los solicitantes de asilo proceden principalmente de cuatro países de Oriente próximo: Siria, Afganistán, Iraq y Paquistán. El Estado emisor con más solicitudes de asilo fue Siria, registrándose un total de 319.991 en 2016. Fácilmente se puede establecer un patrón o perfil de los demandantes de asilo que llegan a las fronteras de la UE; la guerra y la inestabilidad política. Siria sigue sumida en una guerra civil y Afganistán en un eterno conflicto entre los talibanes y el ejército nacional afgano, amén de la aparición del EI, el cual ha conseguido desestabilizar profundamente las poblaciones de Oriente Medio desde la perspectiva étnico-religiosa.

Este contexto ha provocado varios problemas a las autoridades comunitarias. En primer lugar, porque la presión se focaliza básicamente en los países fronterizos como son Italia y Grecia, los cuales tienen que afrontar la llegada de flujos de personas que no pueden gestionar adecuadamente. En segundo lugar, porque las solicitudes de asilo no tienen una tendencia homogénea dentro de la UE: no hay una distribución equitativa. Es decir, mientras que países como Alemania recibían en el 2016 una cifra de 476.510 solicitudes – de las cuales sólo se aceptaron 148.215; otros Estados miembros, como es el caso de Hungría, recibía 177.135, o España, que siendo un Estado fronterizo registró 15.000 solicitudes<sup>131</sup>. Esta diáspora irregular tiene que ver muchas veces con la tasa de aceptación de los Estados Miembros, las condiciones en las que se otorga el asilo o simplemente por el hecho de que ya haya una determinada comunidad extranjera asentada en un país concreto<sup>132</sup>. Este hecho provoca que haya un claro desequilibrio en los flujos migratorios dentro de la Unión. Al focalizarse las solicitudes de asilo en determinados países, se produce una presión elevada sobre los gobiernos de los mismos, los cuales muchas veces no pueden gestionar eficazmente tales situaciones. En tercer lugar, el empuje migratorio y la ingente cantidad de solicitudes de asilo han propiciado la necesidad de mejorar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), a través de la propuesta de reforzar el papel de la EASO con el fin de desarrollar “un sólido marco jurídico, operativo, y práctico”, basado en la responsabilidad y la solidaridad. Dicha iniciativa persigue reforzar, apoyar y complementar los sistemas de asilo y acogida de los

---

<sup>131</sup> CEAR, (2016). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. pp.39 y ss.

<sup>132</sup> González, C. (2015). *La crisis de los refugiados y la respuesta europea*. Real Instituto Elcano, 18.11.2015, disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea). (última consulta en 18 de marzo de 2017)

Estados miembros. Cabe decir, que esa reforma que se pretende llevar tiene como fin la consecución de una política de asilo *humana* y eficiente<sup>133</sup>.

### 3.2.2.- LA AGENCIA COMO ACTOR RELEVANTE EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN REFORZADA

#### 3.2.2.1.- LA ACTUACIÓN EN LOS *HOTSPOT* O “PUNTOS CRÍTICOS”

Una de las acciones inmediatas que establece la Comisión Europea en la “Agenda Europa de Migración 2015” es la utilización de los instrumentos de la propia Unión para ayudar a los Estados miembros que se encuentran directamente expuestos a la presión migratoria con el fin de optimizar su efecto. En este sentido, la Comisión Europea desarrollará a través de la EASO, FRONTEX y Europol un nuevo enfoque de “*puntos críticos*”, con la finalidad de desplegar un sistema de cooperación reforzada entre estas agencias y los Estados miembros implicados<sup>134</sup>.

Antes de entrar a abordar el sistema de cooperación reforzada es conveniente conjugar el derecho de asilo y la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas. Si nos remitimos al Reglamento 2016/1624, éste no hace mención alguna sobre la posibilidad de que la Agencia realice el examen de las solicitudes o que de algún modo pueda hacer alguna actividad que facilite y agilice el procedimiento de asilo<sup>135</sup>. Sin embargo, sí asume un cierto papel dentro del engranaje burocrático que subyace a la obtención del derecho de asilo, en la logística del retorno efectivo y en la ayuda en la adquisición de documentos de viaje. Cuando se presenta una solicitud, el Estado encargado de examinarla debe registrar los datos con la finalidad de acreditar la identidad del supuesto solicitante, de acuerdo con el Reglamento 603/2013<sup>136</sup>. Este Reglamento prevé que la Agencia

---

<sup>133</sup> Véase Comisión Europea. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010.COM (2016) 271 final, 4.5.2016, pp. 2 y 3.

<sup>134</sup> Comisión Europea (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones. Una Agenda Europea de Migración*. COM (2015) 240 final. 13.5.2015. pp. 3 y 7.

<sup>135</sup> Véase además el sitio web <http://frontex.europa.eu/pressroom/faq/situation-at-external-border/>. (última consulta en 18 de marzo de 2017).

<sup>136</sup> REGLAMENTO (UE) 603/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) no 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE)



encargada del “Eurodac” debe intercambiar información con las autoridades designadas por los Estados y con la Europol. Bien, pues de acuerdo al art. 47.2 b) del Reglamento 2016/1624 la Agencia, cuando resulte necesario, podrá tratar los datos personales recogidos durante operaciones conjuntas, proyectos piloto e intervenciones rápidas y enviarlos a las autoridades del Estado miembro competente en materia de asilo. De este modo, la Agencia facilita la aportación de la información necesaria para el cotejo del contenido de las solicitudes presentadas.

Sin embargo, el papel de la Agencia cobra un papel más relevante en el sistema de cooperación reforzada en los *hotspot*<sup>137</sup>. El art. 67.3 del TFUE establece que “la Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante, (...) medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes”. Este precepto pone de relieve dos elementos fundamentales en el ELSJ: la coordinación y la cooperación. De ahí que, como afirma D. Fernández, “las agencias europeas en el ELSJ han desarrollado un marco de cooperación tanto bilateral como multilateral con el objetivo de apoyar a los Estados miembros de forma más efectiva en la gestión de las fronteras exteriores de la UE, la recepción de solicitudes de asilo y protección internacional (...)”<sup>138</sup>. En este contexto, la Comisión introduce a través de la Agenda Europea de Migración de 2015 la *hotspot approach* o cooperación reforzada. Con la creación de los *hotspot* deberán trabajar conjuntamente cuatro agencias comunitarias para gestionar y procesar con la mayor celeridad las solicitudes de asilo: la EASO, FRONTEX, Europol y Eurojust<sup>139</sup>. Estas agencias juegan un papel vital dentro del sistema

---

no 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición).

<sup>137</sup> Un *hotspot* es una sección de la frontera exterior de la UE o una región con una presión migratoria y flujos mixtos extraordinarios que requieren un apoyo reforzado por parte de las Agencias de la UE a los Estados miembros a través de los Grupos de Trabajo Regional de la UE. Son centros donde se registran y se toman datos, huellas dactilares y se determinaría quienes son solicitantes de asilo. Su principal objetivo es mejorar la coordinación en la gestión de los flujos migratorios. Este concepto también conocido como puntos críticos o “calientes” fueron presentados por la Comisión como parte de la Agenda Europea para las migraciones. Hay 4 *hotspot* en Italia (Lampedusa, Pozzalo, Trapani y Porto Empedocle) y 5 en Grecia (Lesbos, Kos, Leros, Samos y Quíos). Véase el sitio web <http://frontex.europa.eu/pressroom/faq/situation-at-external-border/>. (última consulta el 18 de marzo de 2017) ; <http://es.euronews.com/2015/09/21/hot-spots-la-formula-para-contener-el-flujo-de-refugiados-tiene-diferentes>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

<sup>138</sup> Fernández, D., “*Hotspot approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL*”, en C. Blasi and M. Illamola, ed., *EL CONTROL...*, loc.cit., p. 109.

<sup>139</sup> Prieto, B. (2016). *Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados*. Real Instituto Elcano, 4.03.2016, disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/es/zonas/es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas/es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados). (última consulta el 18 de marzo de 2017)

de cooperación reforzada<sup>140</sup>. La idea principal de los *hotspots* es enviar contingentes de personal procedentes de estas agencias para apoyar a las autoridades nacionales en la identificación y toma de huellas dactilares de los sujetos que llegan a esos lugares específicos con el objetivo de tener una completa cobertura de la identificación y registro de todas las entradas. En este sentido, FRONTEX prestará asistencia en la identificación, el registro y la selección de los migrantes que lleguen a esos centros aunque la recogida de huellas dactilares y el registro Eurodac sigan siendo funciones principalmente de los Estados miembros<sup>141</sup>. Uno de los principales propósitos de los *hotspot* es garantizar que todos los recién llegados sean registrados e identificados. Es más, se ha establecido como objetivo alcanzar el 100% de registros dactilares tanto en Grecia como en Italia, países donde se han implantado los *hotspot* hasta ahora. Este objetivo ha conllevado que muchas veces se realicen detenciones para obtener las huellas dactilares utilizando medidas coercitivas o la fuerza física<sup>142</sup>. Por su parte, EASO asistirá a las autoridades nacionales en el registro de las solicitudes de asilo, mientras que Europol, contribuirá a la lucha contra las mafias y el tráfico ilegal de inmigrantes.

Las operaciones de las diferentes agencias en los *hotspots* se han realizado hasta ahora en dos *Frontline member States*: Italia y Grecia. A tenor de lo dispuesto en el art. 7 de la Decisión 2015/1601<sup>143</sup>, con el fin de apoyar a Italia y a Grecia para que hagan frente más adecuadamente a la presión excepcional que recae sobre sus sistemas de asilo y migración, los Estados miembros aumentarán su ayuda operativa a través de las correspondientes agencias como EASO o FRONTEX, las cuales deberán realizar actividades de apoyo en lo referente a la prestación a los solicitantes o solicitantes potenciales que podrían ser objeto de reubicación<sup>144</sup>. La ubicación de los *hotspots* en estos

<sup>140</sup> Fernández Rojo, D., “*Hotspot Approach: Cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL*”. 4.10.2016; disponible en: <https://caughtyouredhanded.wordpress.com/2016/10/04/hotspot-approach-cooperacion-y-control-de-frontex-easo-y-europol/>. (última consulta el 25 de marzo de 2017)

<sup>141</sup> Carrera, S. and den Hertog, L., “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* N° 88, p.8; Neville, D., SY, S. and Rygon, A. (2016). *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. PE 556.942 pp.27 y 28.

<sup>142</sup> Dutch Council for Refugees (2016). *The implementation of the hotspots in Italy and Greece*. p.11, disponible en: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf>. (última consulta el 29 de abril de 2017)

<sup>143</sup> DECISIÓN (UE) 2015/1601 DEL CONSEJO de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia

<sup>144</sup> La presencia en 2016 por parte de la agencia FRONTEX en los diferentes *hotspot* se establecía de la siguiente forma. Grecia: Lesbos (293 agentes), Chios (95), Samos (84), Leros (32) y Kos (35); Italia: Lampedusa (14 agentes), Pozallo (14), Porto Empedocle (0), Augusta (0), Taranto (4) y Trapani (15).

Véase Neville, D., SY, S. and Rygon, A. (2016). *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. pp.35 y 39. Véase sitio web

territorios es lógica ya que son las zonas fronterizas comunitarias que más flujos migratorios han recibido.

La cooperación reforzada entre las citadas agencias y los Estados miembros es esencial para poder desarrollar ya no sólo una gestión y control eficaz de las fronteras europeas, sino una adecuada ejecución de las políticas comunitarias dentro del ELSJ. El sistema desarrollado a través de los *hotspots* ha permitido crear, como señala D. Fernández Rojo, una “creciente cooperación multilateral, multinivel y sistemática entre las agencias”<sup>145</sup>. El horizonte que debe guiar la actuación de estos actores debe ser la consecución una respuesta única, homogénea y eficaz ante las posibles presiones migratorias en las fronteras. No obstante, la realidad es bien distinta pues el sistema de cooperación reforzada en materia de control de las fronteras presenta importantes limitaciones.

### 3.2.2.2.- LA COOPERACIÓN REFORZADA: UN SISTEMA CONDICIONADO

Durante el funcionamiento y puesta en marcha de los *hotspots* se han manifestado una serie de problemas que han condicionado la efectividad del propio sistema de cooperación reforzada debido a que en él participan un variado conglomerado de agencias.

La primera dificultad tiene que ver con la falta de apoyo y de compromiso por parte de algunos Estados miembros en las actuaciones fronterizas. En la comunicación de la Comisión sobre la gestión de la crisis de los refugiados realizada en octubre del 2015 se hacía alusión de las demandas por parte de FRONTEX y la EASO hacia los Estados miembros sobre la falta de recursos humanos y medios técnicos para abordar las situaciones en los *hotspots*<sup>146</sup>. La propia Comisión a través de ese documento hacía un llamamiento a los Estados miembros para que contribuyesen rápidamente y satisficiesen las necesidades de las agencias, pues con el personal humano y los medios logísticos desplegados hasta ese momento en los “puntos calientes” por FRONTEX, la gestión de las reubicaciones y los procedimientos de asilo resultaban imposibles de llevar a cabo

---

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL\\_STU\(2016\)556942\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf). (última consulta el 25 de marzo de 2017)

<sup>145</sup> Fernández, D., “*Hotspot approach*: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL”, en: C. Blasi and M. Illamola, ed., *EL CONTROL DE LAS AGENCIAS*, loc.cit, p.121.

<sup>146</sup> Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo: Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración*, COM(2015) 510 final, 14.10.2015, disponible en: [http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9f561cd-731b-11e5-9317-01aa75ed71a1.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9f561cd-731b-11e5-9317-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF). (última consulta el 25 de marzo de 2017)

adecuadamente. Esta cuestión no es novedosa, pues durante la gestación de FRONTEX, esta agencia tuvo que convivir con la falta de soporte por parte de los Estados miembros.

El segundo problema deriva por la dilación en la puesta en funcionamiento de los *hotspots* y la inexistencia de un instrumento legal que regule las competencias de las agencias entre ellas<sup>147</sup>. Respecto al primero, la puesta en marcha de los *hotspots* ha sido lenta e insuficiente. Las Agencias han desplegado un ínfimo número de expertos en los puntos críticos si lo comparamos con el número de migrantes y refugiados que llegan. Es más, *hotspots* como Porto Empedocle o Augusta aún no tienen personal de FRONTEX<sup>148</sup>. Respecto a la inexistencia de instrumento legal. En un sistema donde interactúan diversos actores es necesario establecer un marco competencial que determine qué atribuciones tiene cada agencia. Actualmente no existe ningún instrumento legal que regule y controle específicamente las facultades de cada una de ellas lo cual no sólo puede conllevar duplicidades en las actuaciones o conflictos a la hora de realizar operaciones, sino que también provoca que la responsabilidad quede diluida. Esto último es importante ya que la ausencia de un contorno normativo que delimite las competencias implica que a la hora de operar no haya un responsable claro, lo que puede llevarnos a situaciones en que nadie responda ante un determinado acto o que las propias agencias se culpen entre sí<sup>149</sup>.

En tercer lugar, como muestra el estudio “*The implementation of the hotspots in Italy and Greece*”, las situaciones en los distintos *hotspots* de Grecia e Italia son muy distintas<sup>150</sup>. No se ha conseguido establecer una misma hoja de actuaciones en todos los puntos, con lo que podemos encontrar un trato diferente a los refugiados o migrantes dependiendo de en qué zona se encuentren. Un ejemplo de ello lo podemos observar en el número de reubicaciones. De las 5.651 personas que habían sido reubicadas hacia septiembre de 2016, 4.455 correspondían a Grecia y el resto a Italia. Además, habría incluso una alteración del objetivo de los *hotspots* entre Italia y Grecia. Mientras que en la primera se seguiría concibiendo a estos puntos como mecanismos de reubicación, en la segunda, a raíz del acuerdo de la UE/Turquía, se habría cambiado el objetivo de los

---

<sup>147</sup> Fernández, D., “Hotspot approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL”, *loc.cit*, p.115 y ss.

<sup>148</sup> *Ibíd*, nota 138.

<sup>149</sup> *Ibíd*. P.121

<sup>150</sup> Véase Dutch Council for Refugees (2016). *The implementation of the hotspots in Italy and Greece*. Pp.16 y 34, disponible en: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf>. (última consulta el 29 de abril de 2017)

mismos, acercándolos hacia una suerte de filtro entre el procedimiento ordinario de asilo y el retorno a Turquía<sup>151</sup>.

En cuarto lugar, el sistema no habría conseguido subsanar la cuestión de las violaciones de derechos fundamentales hacia los refugiados y migrantes. En Italia, por ejemplo, se lleva a cabo la “foglio-notize” que supone una pre-identificación que se utiliza para filtrar a los solicitantes de protección internacional, hecho que muchas veces supone un obstáculo para los propios solicitantes de asilo<sup>152</sup>. En los *hotspots* griegos los migrantes y refugiados pasan largos periodos esperando que se les tramiten sus solicitudes como consecuencia de la limitada capacidad que muestra el servicio de asilo griego para tramitar solicitudes. Además, muchas veces también se producen discriminaciones por razón de la nacionalidad a la hora de ser atendidos. Esto ocurre con los nacionales afganos o iraquíes<sup>153</sup>. A todo esto, cabría añadir las graves deficiencias que presentan estas ubicaciones en cuanto a mediadores, interpretes, médicos, infraestructuras e instalaciones. Por tanto, la vulneración de derechos se produce tanto de forma directa por el personal de las distintas agencias como de forma indirecta al no haber una estructura logística, sanitaria y administrativa adecuada que permita asistir a los refugiados.

Por último, no se establece ningún mecanismo de denuncia o queja individual que permita a los migrantes y refugiados dirigirse directamente a todas las agencias implicadas en los *hotspots*, por lo que estos sujetos quedan desamparados ante las actuaciones de las mismas<sup>154</sup>.

#### 4.- CONCLUSIONES

La subversión del *statu quo* como consecuencia de la crisis de refugiados ha abierto el debate sobre cómo deben gestionarse y controlarse las fronteras. Europa se ha visto desbordada no sólo por los grandes flujos de personas que han llegado a las fronteras externas sino también por la amenaza terrorista que sobrevuela constantemente los países occidentales a raíz de los diversos ataques provocados por el *Daesh* en las principales urbes europeas. En la línea de combatir este escenario, en septiembre de 2016, la Comisión impulsó la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

---

<sup>151</sup> *Ibíd.*, p. 12

<sup>152</sup> *Ibíd.* p. 16

<sup>153</sup> *Ibíd.* p. 34

<sup>154</sup> Fernández, D., “Hotspot approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL”, en C. Blasi and M. Illamola, *loc.cit.*, p. 121.

Como se ha analizado en este trabajo, el Reglamento 2016/1624 por el que se crea una nueva Guardia de Fronteras y Costas pretende contribuir a la consecución de una gestión integrada de las fronteras tanto a escala nacional como supranacional, hacer frente a los retos migratorios, de delincuencia y de seguridad interior, así como salvaguardar la libre circulación de las personas en el espacio Schengen, esto es, hacer frente al desafío fronterizo que tiene la UE actualmente. Aunque aún es pronto para poder establecer una valoración del papel de la Agencia, dado el breve tiempo que ha transcurrido desde su puesta en marcha en septiembre de 2016, sí podemos apreciar en ella tanto luces como sombras. Me detendré en las segundas, pues como señala M. Acosta, la nueva regulación nace con una deficiencia notable<sup>155</sup>.

En primer lugar, la creación de la Agencia se ha llevado a cabo sobre un análisis deficiente del problema fronterizo. Carece de una dimensión humana. El Reglamento 2016/1624 centra la cuestión de la presión migratoria exclusivamente en la seguridad y control de las fronteras, dejando de lado la vertiente humana del problema. Es obvio que la “crisis de los refugiados” supone una exigencia al sistema de fronteras comunitario y que una mala gestión y control de éste puede conllevar que se restablezcan las fronteras interiores, lo que supondría un serio cuestionamiento del sistema Schengen. Sin embargo, no se puede excluir a la hora de abordar la gestión de fronteras el problema social -y jurídico- que subyace al mismo. En este sentido, siendo esta Agencia un organismo que nace en un contexto marcado por la crisis de los refugiados, es criticable que el Reglamento 2016/1624 apenas haga referencia a ellos a lo largo de su articulado. El objetivo principal y básico de la Guardia es la salvaguardia del sistema Schengen. La variedad de funciones y competencias que se le atribuyen a la Agencia giran en torno a evitar poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen. En cambio, no contempla dentro de sus objetivos ninguno de carácter humanitario o social<sup>156</sup>.

En segundo lugar, el Reglamento 2016/1624 presenta dudas respecto a ciertas competencias que se le han atribuido a la Agencia. El art. 19 de este instrumento jurídico ha dado lugar a diversas interpretaciones por parte de la doctrina. Como ya se ha comentado, la redacción de este precepto podría suponer una penetración en las competencias de los Estados miembros ya que se le atribuiría a la Agencia una capacidad

---

<sup>155</sup> Miguel, A., “La nueva Guardia Europea de Fronteras y costas; una necesaria evolución de FRONTEX”, Instituto Español de Estudios Estratégicos Documento de opinión 108/2016, p.15.

<sup>156</sup> Véase art. 1 del Reglamento 2016/1624

de intervención extralimitada. Independientemente de la interpretación que se haga, la redacción del precepto está falta de claridad y concreción, con lo que se debería proceder a una revisión.

En tercer lugar, el Reglamento 2016/1624 sigue sin dar una respuesta unívoca y satisfactoria a la cuestión de la protección de los derechos fundamentales. El mecanismo de denuncia que incorpora en su articulado suscita dudas sobre si realmente ofrece una verdadera protección a los denunciantes, ya no sólo por su ambigüedad en la redacción del apartado tercero del art. 72 del Reglamento 2016/1624, sino también porque no ofrece una posibilidad real, independiente e imparcial de recurrir la inadmisión de la denuncia. A pesar de ser un paso importante en la transparencia y protección de los derechos fundamentales, sigue siendo insuficiente. Además, la interacción en las operaciones entre la Agencia, los Estados, y otros organismos provoca que la responsabilidad derivada de las actuaciones se difumine. Esto puede producirse tanto en las operaciones de la Agencia con terceros Estados como en las actuaciones con las agencias del ELSJ, lo cual puede provocar que determinados actos susceptibles de ser calificados como una vulneración de los derechos fundamentales no puedan ser imputados a nadie. Tal como sugiere C. Pérez, la cuestión de la protección de los derechos fundamentales se asemeja a un círculo lampedusiano; que todo cambie para que todo siga igual<sup>157</sup>. Desde la puesta en marcha de FRONTEX con el Reglamento 2007/2004 varios han sido los pasos dados por parte de esta agencia por intentar mejorar la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, a día de hoy los resultados son poco halagüeños, ya no sólo porque siguen produciéndose violaciones de los derechos fundamentales sino porque los instrumentos que se han propuesto para paliar esta cuestión son insuficientes o ineficaces.

En cuarto lugar, aunque se avance hacia una Agencia más independiente y autónoma, sigue ésta aun dependiendo demasiado de los propios Estados, lo cual condiciona sus actuaciones. En este sentido, la voluntad de los países por contribuir más o menos a la gestión y control de las fronteras es fundamental. La crisis de los refugiados ha abierto el debate entre responsabilidad y solidaridad entre los Estados miembros. Es necesario abordar la presión migratoria desde una perspectiva común y solidaria ya que los Estados fronterizos no pueden gestionar y controlar los flujos migratorios por sí solos. Además, a

---

<sup>157</sup> Pérez, C., “De FRONTEX a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Cambia todo para que todo siga igual? A propósito de la necesidad de mejorar la protección de los derechos fundamentales”, en C. Blasi and M. Illamola, ed., *EL CONTROL...*, *loc.cit.*, p. 191.

pesar de haber pasado de los 143,3 millones de euros en 2015 a los 254 millones en el 2016 de presupuesto, la Agencia sigue teniendo medios insuficientes para afrontar las exigencias fronterizas, sobre todo en las actuaciones en los *hotspot*<sup>158</sup>. Es necesario que tanto desde la UE como de los Estados miembros se aporten más fondos a la gestión y control de las fronteras.

En quinto lugar, la externalización del control de las fronteras no puede significar una delegación o transferencia de responsabilidades. La cooperación con terceros Estados como Turquía, Libia, Afganistán o Marruecos es fundamental para mitigar y control de los flujos migratorios, pues son Estados directamente implicados. Sin embargo, detrás de dicha cooperación no puede ocultarse una renuncia a las obligaciones que le competen a la UE. Ésta debe encabezar la gestión y control de las fronteras exteriores y es ella por medio de los diferentes Estados miembros, agencias y organismos, la que debe llevar a cabo las actuaciones correspondientes para resolver la situación.

Dicho esto, hay que tener presente que la Agencia es, al fin y al cabo, un instrumento - o un actor- más en la gestión de las fronteras. Esto quiere decir que las actuaciones de ésta van a depender de dos cuestiones fundamentales. Por un lado, va a estar condicionada en gran medida por el tipo de política migratoria y de asilo que establezca la Unión. Y por otro lado va a depender del cariz que adopte el desarrollo propio de la UE, es decir, si el devenir de la misma gira en torno a la integración o a la cooperación intergubernamental. La distinción entre ambas ideas es importante pues dependiendo de cuál predomine en el panorama europeo, la Agencia se desarrollará de una u otra manera. Como se expuso en su momento, el “*Study on the feasibility of the creation of a Europe System of Border Guard to control the external borders of the Union*” establecía un modelo de gestión de las fronteras estructurado en tres fases. De menos integración a más integración, es decir, de menos cesión de competencias por parte de los Estados miembros hacia la Agencia a más cesión. Actualmente, la Agencia se situaría entre la primera fase y la segunda, es decir, en un espacio donde primaría la idea de la cooperación. No podemos disociar el devenir de la Agencia de la dialéctica entre ambas ideas<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup>

Véase

sitio

web

[http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Governance\\_documents/Budget/Budget\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2016.pdf). (última consulta el 1 de mayo de 2017)

<sup>159</sup> El futuro de la Agencia va a depender ineludiblemente de la relación que haya entre los Estados y la UE. El *Libro blanco sobre el futuro de Europa* presenta cinco escenarios que ayudarían a orientar el futuro de Europa hasta el 2025. En todos ellos podemos encontrar matices ya sean más o menos intensos de ambas ideas. Concretamente, en el escenario cuarto se plantearía la posibilidad de alcanzar una Guardia Europea



Para concluir, a pesar de presentar sombras e incertidumbre en algunos aspectos, la Agencia es un instrumento necesario para llevar a cabo una adecuada gestión y control de las fronteras exteriores, y más en el contexto crítico en que se encuentra la UE actualmente. Por ello, debemos dejar de abordar esta cuestión desde una perspectiva defensiva y cortoplacista. La Agencia no puede concebirse como una especie de “guardiana” en el sentido de impedir a toda costa que alguien traspase las fronteras comunitarias, ni tampoco la crisis de los refugiados puede tenerse en cuenta como un mero hecho coyuntural en el panorama comunitario. La globalización y los constantes desequilibrios sociales y económicos de algunas regiones de Oriente Medio y África van a seguir alimentando estos enormes desplazamientos de personas, por lo que el futuro de la UE estará ligado a estas migraciones forzosas. El Reglamento 2016/1624 avanza hacia una estandarización de las acciones y operaciones llevadas a cabo por los Estados miembros, lo cual favorecerá la uniformidad estratégica en materia de fronteras. Sin embargo, la UE debe profundizar más en una política migratoria y fronteriza a largo plazo, con pilares sólidos, capaces de salvaguardar el espacio Schengen, al mismo tiempo de dar solución a la crisis migratoria.

## 5.- BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, (2016). *Posición de ACNUR sobre el acuerdo UE-Turquía: deben prevalecer las garantías en materia de asilo*; 18.03.2016 ; disponible en: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2445-2016-03-21-10-57-17>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO, R. (2014). *Curso de derecho de la Unión Europea*. 2nd ed. tecnos, pp.58 y 59.

---

de Fronteras y Costas que asumiese plenamente la gestión de las fronteras exteriores, es decir, un planteamiento muy similar a la tercera fase prevista en el “*Study on the feasibility of the creation of a Europe System of Border Guard to control the external borders of the Union*”. Sin embargo, en otros escenarios, como el segundo o el tercero, el modelo de Agencia que se daría distaría del anterior, es decir, predominaría la idea de la cooperación: Comisión Europea (2017). *Libro blanco sobre el futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. COM (2017)202. 1.03.17, pp.22 y 23.

-- Amnistía Internacional (2014). *El coste humano de la fortaleza europea: violaciones de derechos humanos cometidas en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas*. Pp. 9 y ss.

-- Amnistía Internacional, (2016). *No safe refuge asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*. pp.9-12. Véase también sitio web [http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/eu/asylum-and-migration/eu-s-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal-0983/#.WMQ7h\\_k1\\_cs](http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/eu/asylum-and-migration/eu-s-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal-0983/#.WMQ7h_k1_cs) (última consulta 11 marzo de 2017)

-- Cañas, G. (2015). La Jungla de Calais, un infierno en la tierra de asilo. *El País*. 7.10.2015, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/06/actualidad/1444149833\\_636094.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/06/actualidad/1444149833_636094.html). (última consulta el 11 de marzo de 2017)

-- Cañas, G. (2016). Tras el cierre de la ‘Jungla’ de Calais, 3.000 migrantes acampan en París. *El País*. 28.10.2016, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/28/actualidad/1477658222\\_608916.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/28/actualidad/1477658222_608916.html). (última consulta el 11 de marzo de 2017)

-- Carrera, S. and den Hertog, L. (2016). A European Border and Coast Guard: What’s in a name? *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* N° 88, p.16.

-- CEAR, (2016). *CEAR denuncia junto a 300 organizaciones el acuerdo UE-Turquía*; 4.05.2016; disponible en: <https://www.cear.es/cear-denuncia-junto-a-mas-300-organizaciones-el-acuerdo-ue-turquia/>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

-- CEAR, (2016). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. pp.39 y ss.

-- Cortés Márquez, R. (2008). *La vigilancia de las fronteras marítimas en la Unión Europea*. [online] Cuadernos de estrategia N° 140, p.56 y ss; disponible en: <http://file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaVigilanciaDeLasFronterasMaritimasEnLaUnionEurope-3034318.pdf>. (última consulta el 18 marzo de 2017)

De Carlos Izquierdo, J. (2016). *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*. pp.14-17. Véase el sitio web

[http://www.iece.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2016/DIEEEM16-2016\\_EstrategiaSeguridad\\_DeCarlos.pdf](http://www.iece.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf). (última consulta el 11 de marzo de 2017)

-- De Lucas, J. (2016). *Mediterráneo*. 2nd ed. Valencia: Tirant Humanidades.-- Defensor del Pueblo Europeo, (2013). *Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex*. 7.11.2013, disponible en:

<https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/52465/html.bookmark#hl1>. (última consulta el 17 de marzo de 2017)

-- Del Valle, A. (2003). *Control de fronteras y Unión Europea*. AFDUAM nº 7 (2003), Movimientos migratorios y Derecho. p.67.

-- Del Valle, A. (2002). *Las fronteras de la Unión-El modelo europeo de fronteras*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, ISSN 1138-4026, Año nº 6, Nº 12. p.30

-- Del Valle, A. (2016). *Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 55, septiembre-diciembre (2016). p.761.

-- Dutch Council for Refugees (2016). *The implementation of the hotspots in Italy and Greece*. p.11, disponible en: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf>. (última consulta el 29 de abril de 2017)

-- EASO (2015). *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*, P.10. Enlace sitio web [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN\\_%20Annual%20Report%202015\\_1.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf). (última consulta el 17 de febrero de 2017)

-- EASO, (2016). *Latest asylum trends – 2016 overview*. pp.1-3, disponible en: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Latest%20Asylum%20Trends%20Overview%202016%20final.pdf>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

-- Eldiario.es, (2017). Frontex firma un acuerdo con el Gobierno polaco para regularizar su sede, 9.03.2017, disponible en: [http://www.eldiario.es/politica/Frontex-acuerdo-Gobierno-polaco-regularizar\\_0\\_620488972.html](http://www.eldiario.es/politica/Frontex-acuerdo-Gobierno-polaco-regularizar_0_620488972.html). (última consulta el 11 de abril de 2017)

- El Mundo, (2017). *El acuerdo sobre los refugiados entre Turquía y la UE está en "riesgo"*; 30.07.2016; disponible en : <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/30/579cbc30e5fdea2d328b4606.html> (última consulta el 18 de marzo de 2017)
- ETIC, (2011). *FRONTEX publica un estudio sobre la ética en la seguridad fronteriza*. 30. 04.2011, disponible en: <http://www.inmigracionclandestina.eu/2011/04/30/frontex-publica-un-estudio-sobre-la-etica-en-la-seguridad-fronteriza/>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)
- EURO EFE, (2014). *Frontex viola los derechos de inmigrantes, según plataforma de asociaciones*. 23.05.2014 disponible en : [http://euroefe.euractiv.es/3795\\_exteriores-desarrollo-defensa-y-derechos-humanos/2551357\\_frontex-viola-los-derechos-de-inmigrantes-segun-plataforma-de-asociaciones.html](http://euroefe.euractiv.es/3795_exteriores-desarrollo-defensa-y-derechos-humanos/2551357_frontex-viola-los-derechos-de-inmigrantes-segun-plataforma-de-asociaciones.html). (última consulta el 18 de marzo de 2017)
- Europa press, (2016). *El negocio del tráfico de personas en Europa*; disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-llegada-refugiados-europa-genero-beneficios-6000-millones-mafias-20160517153645.html> (última consulta realizada el 11 de marzo de 2017)
- Fernández Rojo, D., Reglamento 2016/1624: de Frontex a la Guardia Europea de fronteras y costas. (2017). *Revista General de Derecho Europeo* N° 41, 223-251. Fernández Rojo, D. (2016). *Hotspot Approach: Cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL*. 4.10.2016; disponible en: <https://caughtyouredhanded.wordpress.com/2016/10/04/hotspot-approach-cooperacion-y-control-de-frontex-easo-y-europol/>. (última consulta el 25 de marzo de 2017)
- Fernández, D. (2016). *Hotspot approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL*. In: C. Blasi and M. Illamola, ed., *EL CONTROL DE LAS AGENCIAS DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: Contrapeso necesario a su autonomía*, 1st ed. Marcial Pons, pp.118 y 119.
- Ferrer, J. (2012). *La Unión Europea ante la crisis libia ¿derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN 1138-4026, Año nº 16, N° 41, 2012, págs. 13-56, p.21.

- FRONTEX (2017). *First ship with multinational crew joins FRONTEX operation*. 20.04.2017, disponible en: <http://frontex.europa.eu/news/first-ship-with-multinational-crew-joins-frontex-operation-rc35II>. (última consulta el 5 de mayo de 2017)
- FRONTEX, (2016). *FRAN 2016 Q2*. pp.10-11, disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_2016\\_Q2.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_2016_Q2.pdf) (última consulta el 11 de marzo de 2017)
- FRONTEX, (2017). *Frontex creates a new pool of return experts*, 10.01.2017 disponible en: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-creates-a-new-pool-of-return-experts-yWWYG1>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)
- FRONTEX, (2017). *Joint EASO-Frontex Management Board session held in Malta*, 8.02.2017; disponible en: <http://frontex.europa.eu/news/joint-easo-frontex-management-board-session-held-in-malta-V9jX1q>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)
- FRONTEX (2017). *Risk Analysis for 2017*.p.16, disponible en: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf). (última consulta el 11 de marzo de 2017)
- FRONTEXIT, (2016). *Renforcement de l'agence Frontex: L'UE reste sourde aux cris d'alarme des ONG / 22 Septembre 2016*. 4.10.2016, disponible en: <http://www.frontexit.org/fr/actus/item/828-renforcement-de-l-agence-frontex-l-ue-reste-sourde-aux-cris-d-alarme-des-ong22-septembre-2016>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)
- González, C. (2015). *La crisis de los refugiados y la respuesta europea*. Real Instituto Elcano, 18.11.2015, disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea). (última consulta en 18 de marzo de 2017)
- HSC, (2016). *The New European Border and Coast Guard: Lessons Learned or Easy Way Out?*. 1.11.2016, disponible en: <http://www.hscentre.org/europe/new-european-border-coast-guard-lessons-learned-easy-way/>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)
- Inés Ospina, G. (2016). Los desafíos de las migraciones para una estrategia global de la Unión Europea. Revista *UNISCI*, N° 42, p.129.

- International Organization for Migration (2014). *Fatal Journeys Tracking Lives lost during Migration*. p.11, disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys\\_countingtheuncounted.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys_countingtheuncounted.pdf). (última consulta el 28 de abril de 2017)
- INTERPOL (2017). *El tráfico de migrantes es un “negocio multinacional”, según un informe conjunto de Europol e INTERPOL*. 13.05.2016, disponible en; <https://www.interpol.int/es/Centro-de-prensa/Noticias/2016/N2016-062>. (última consulta el 11 de marzo de 2017)
- JUDITH EISINGER, t. (2017). *Operación Tritón: Europa se ciega ante la realidad de la inmigración*. Le Journal International – Archives; disponible en [http://www.lejournalinternational.fr/Operation-Triton-Europa-se-ciega-ante-la-realidad-de-la-inmigracion\\_a2378.html](http://www.lejournalinternational.fr/Operation-Triton-Europa-se-ciega-ante-la-realidad-de-la-inmigracion_a2378.html). (última consulta el 14 de febrero de 2017)
- Keller, S., Lunacek, U., Lochbihler, B. and Flautre, H. (2011). *FRONTEX agency: which guarantees for human rights?*. Disponible en: <https://www.frontexit.org/en/docs/6-frontex-which-guarantees-for-human-rights-/file>. (última consulta el 24 de marzo de 2017)
- La Vanguardia (2016). *El negocio de los refugiados: los traficantes ingresan más de 4.000 millones con el tráfico de personas a Europa*. 17.05.2016 ; disponible en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160517/401853418643/negocio-refugiados-migrantes-europa-traffic.html>. (última consulta el 11 de marzo de 2017)
- MIGREUROP, (2014). « *Frontex entre Grèce et Turquie : la frontière du déni* » - *Le déploiement de Frontex nuit au droit d’asile*. 20.06.2014, disponible: <http://www.migreurop.org/article2512.html?lang=fr>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)
- Miguel, A. (2016). *La nueva Guardia Europea de Fronteras y costas; una necesaria evolución de FRONTEX*. Instituto español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión 108/2016, p.15.
- Mrozek, M. (2016). *Same same but different? The European Border and CoastGuard and the “new” Perspective of Joint BorderSurveillance at the External Borders of the European Union*. p.150.

-- Neville, D., SY, S. and Rygon, A. (2016). *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. PE 556.942 pp.27 y 28.

-- Peers, S. (2017). *The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense?*. EU Law Analysis, 16.12.2015 disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html>. (última consulta el 18 de marzo de 2017)

--Pérez, C. (2016). De FRONTEX a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Cambia todo para que todo siga igual? A proposito de la necesidad de mejorar la protección de los derechos fundamentales. In: C. Blasi and M. Illamola, ed., *El control de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia. Contrapeso necesario a su autonomía*, 1st ed. Marcial Pons, p.198.

--Prieto, B. (2016). *Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados*. Real Instituto Elcano, 4.03.2016, disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados). (última consulta el 18 de marzo de 2017)

-- Quindimil-López, J. (2012). La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de "seguridad humanizada" en el mar? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 41 (2012), 57-118, p.89.

--Rijpma, J. (2017). *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?* European Parliament, PE 556.934, p.18.

--Rosenfeldt, H. (2016). *Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded?* EU Law Analysis 16.10.2016, disponible en : <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html>. (última consulta el 18 marzo de 2017)

--Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. (2016). Disponible en: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf) (última consulta el 11 de marzo de 2017)

--UNYISIS (2014). *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union*; disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016\\_home\\_esbg\\_frp\\_001\\_esbg\\_final\\_report\\_3\\_00\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf). (última consulta el 18 de marzo de 2017)